

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2020**  
**ACTORA: CÁMARA DE DIPUTADOS DEL**  
**CONGRESO DE LA UNIÓN**

**PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**

**SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS, SAÚL**  
**ARMANDO PATIÑO LARA Y JAVIER ALEXANDRO GONZÁLEZ**  
**RODRÍGUEZ**

Colaborador: Juan Manuel Angulo Leyva

**ÍNDICE TEMÁTICO**

Se resuelve la controversia constitucional 90/2020, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del Poder Ejecutivo Federal, en la que se demandó la invalidez del *“Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I</b>	<b>Competencia</b>	El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto	23-24
<b>II</b>	<b>Precisión del Decreto controvertido</b>	El proyecto precisa cuál es el Acuerdo controvertido que es materia de estudio en la presente controversia constitucional	25-28
<b>III</b>	<b>Existencia del Decreto impugnado</b>	Está acreditada la existencia del Acuerdo impugnado	28

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2020

IV	<b>Oportunidad</b>	La presentación de la controversia constitucional fue oportuna.	28-30
V	<b>Legitimación activa</b>	La controversia constitucional fue presentada por parte legitimada de manera activa.	30-32
VI	<b>Legitimación pasiva</b>	Se cuenta con legitimación pasiva para presentar la controversia constitucional.	32-35
VII	<b>Causas de improcedencia</b>	Se analizan las causas de improcedencia hechas valer.	35-42
VIII	<b>Estudio de fondo</b>		42-136
1.	<b>Marco constitucional de la seguridad pública en el país</b>		43-58
2.	<b>La reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve</b>		59-64
3.	<b>Los artículos transitorios de la citada reforma constitucional</b>		64-71
4.	<b>Marco de excepcionalidad constitucional sobre el uso de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública</b>		71-85
5.	<b>Análisis del Acuerdo impugnado</b>		85-136
IX	<b>Decisión</b>	<b>PRIMERO.</b> Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional. <b>SEGUNDO.</b> Se reconoce la <b>validez</b> del “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte, en términos del apartado VI de esta decisión. <b>TERCERO.</b> Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial y su Gaceta.	136-137

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2020**  
**ACTORA: CÁMARA DE DIPUTADOS DEL**  
**CONGRESO DE LA UNIÓN**

**PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**

**SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS, SAÚL**  
**ARMANDO PATIÑO LARA Y JAVIER ALEXANDRO GONZÁLEZ**  
**RODRÍGUEZ**

Colaborador: Juan Manuel Angulo Leyva

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al **veintinueve de noviembre de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

Mediante la cual resuelve la **controversia constitucional 90/2020**, promovida por la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**, contra el Poder Ejecutivo Federal, en la que se demandó la invalidez del *“Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

El problema jurídico a dilucidar por esta Suprema Corte radica en el examen de constitucionalidad del referido Acuerdo emitido por el Presidente de la República, sin que tal estudio comprenda juzgar el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional que le dio origen pues se parte de que la norma de índole constitucional, pese a tratarse de una disposición transitoria, no es sujeta, en el caso concreto, al escrutinio judicial.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

- 1. Primero. Reforma constitucional en materia de guardia nacional.** El **veintiséis de marzo de dos mil diecinueve** se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de guardia nacional<sup>1</sup>. Una de las modificaciones principales de la reforma se concentra en el artículo 21, párrafos noveno y décimo de la Constitución que contempla las bases constitucionales en materia de seguridad pública.
- 2.** De acuerdo con el artículo transitorio primero, el decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el **veintisiete de marzo de dos mil diecinueve** y a partir de esta fecha, de conformidad con el artículo cuarto transitorio, el Congreso de la Unión debía emitir, dentro de los sesenta días naturales siguientes, la Ley de la Guardia Nacional y realizar las adecuaciones legales conducentes<sup>2</sup>.
- 3.** Además, en el **artículo transitorio quinto** se estableció que durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la fuerza

---

<sup>1</sup> Se reformaron los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; se adicionaron los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y se derogaron la fracción XV del artículo 73, y la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>2</sup> **Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la Ley de la Guardia Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes.

Asimismo, expedirá las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y del registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto.

armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria<sup>3</sup>.

4. **Segundo. Publicación de la Ley de la Guardia Nacional.** En cumplimiento al referido artículo transitorio primero, mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el **veintisiete de mayo de dos mil diecinueve**, se expidió la Ley de la Guardia Nacional<sup>4</sup>, reglamentaria del artículo 21 constitucional en la materia. En esa misma fecha se publicó la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, la Ley Nacional del Registro de Detenciones y el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las cuales de manera conjunta forman parte del régimen jurídico derivado de la referida reforma constitucional de dos mil diecinueve.
  
5. **Tercero. Acuerdo impugnado.** El once de mayo de dos mil veinte, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal por el que dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Tal Acuerdo es del contenido siguiente:

---

<sup>3</sup> **Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

<sup>4</sup> En contra del Decreto por el que se expidió la Ley de la Guardia Nacional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad, la cual se registró con el número de expediente 62/2019 y se turnó al Ministro Javier Laynez Potisek. Todavía está pendiente su resolución.

### **Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 29, 30 y 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el transitorio Quinto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación, y

### **CONSIDERANDO**

Que el 26 de marzo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional;

Que el transitorio Quinto del Decreto referido, en el primer párrafo estableció que, durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor, y en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria;

Que si bien el 27 de mayo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, misma que es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, la conformación y el desarrollo de las capacidades de dicha institución de seguridad pública, requiere de un período de implementación, a efecto de cumplir cabalmente con las funciones a su cargo;

Que la seguridad pública es un deber primario a cargo del Estado, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, por lo que resulta imprescindible garantizar a la población, el cumplimiento de dicha obligación a cargo del Estado;

Que la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, debe presentarse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, en términos del mandato constitucional, y

Que en virtud de las consideraciones antes mencionadas, he tenido a bien expedir el siguiente

### ACUERDO

**PRIMERO.** Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

**TERCERO.** En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.

**CUARTO.** Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

**QUINTO.** Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.

### TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y concluirá su vigencia el 27 de marzo de 2024.

**SEGUNDO.** Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Acuerdo deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado a la dependencia que reciba el apoyo, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a 8 de mayo de 2020.- Andrés Manuel López Obrador. Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, Luis Crescencio Sandoval González.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, José Rafael Ojeda Durán.- Rúbrica.- El Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Francisco Alfonso Durazo Montaña.- Rúbrica.

### **6. Cuarto. Presentación de demanda de controversia constitucional.**

En contra del Acuerdo referido en el punto anterior, el **veinte de junio de dos mil veinte**, la Diputada Laura Angélica Rojas Hernández, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para el segundo año de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, presentó con su firma electrónica, a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una demanda de controversia constitucional.

**7. Conceptos de invalidez.** En los conceptos de invalidez la Cámara de Diputados argumenta, en síntesis, que el Acuerdo impugnado es violatorio del principio de división de poderes al desplazar el rol legislativo primario del Congreso de la Unión en la materia, afectando, además, el orden constitucional en relación con la seguridad pública, el uso de la fuerza pública y su reflejo en la protección de los derechos humanos. Así, el principio de agravio se centra en la alegada invasión del Presidente de la República a la competencia reservada, convencional y constitucionalmente al Congreso de la Unión para regular la seguridad pública en el país bajo el entendimiento del principio de división de poderes. En lo particular señala que:

#### **I. En el concepto de invalidez primero, denominado: “*Violación al principio de división de poderes en conexión con el de reserva de la ley de fuente convencional y constitucional*”**

- a)** La facultad prevista en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional se encuentra atemperada constitucionalmente por el principio de reserva de ley en dos vertientes: (i) uno de fuente internacional y (ii) otro de



fuente constitucional en estricto sentido para legislar sobre el contenido del propio transitorio.

- b)** La pregunta constitucional relevante está en determinar cuál es la naturaleza de la facultad prevista en el artículo quinto transitorio. La que está sujeta al principio de reserva de ley por incorporación de las obligaciones internacionales del Estado Mexicano en conexión con la reforma constitucional en materia de guardia nacional; asimismo, el acuerdo impugnado regula abiertamente cuestiones de competencia exclusiva del Congreso de la Unión.
- c)** El acuerdo impugnado viola el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional porque el despliegue de las fuerzas armadas para tareas de seguridad pública debe entenderse como una restricción de derechos humanos y en consecuencia regularse por una ley en términos del artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el caso Alvarado Espinoza y otros contra México, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública debe encontrarse regulado, entre otros, mediante mecanismos legales. De esta forma, conforme a los parámetros del referido tribunal interamericano, para que el Ejecutivo Federal pudiera ejercer la facultad prevista en el artículo transitorio multicitado, era condición necesaria que el Congreso de la Unión emitiera una ley que delimitara las bases para ello.
- d)** La Corte Interamericana de Derechos Humanos destacó en los casos de Cabrera García y Montiel Flores, como en Alvarado Espinoza y otros contra México, que en este país existe una militarización exacerbada a partir de dos mil seis, por lo que se estableció que a pesar de que la naturaleza y complejidad del crimen organizado constituye una amenaza grave, los Estados no pueden invocar situaciones excepcionales como medio para suprimir o denegar derechos garantizados por la Convención, desnaturalizarlos o privarlos de contenido real.
- e)** La intervención de las fuerzas armadas debe ceñirse a la característica de *regulada* que conlleva necesariamente la existencia de una ley formal y materialmente hablando para establecer los límites y parámetros de actuación excepcional de

las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública para desarrollar los conceptos a que debe sujetarse, a saber: extraordinaria, subordinada y complementaria; así como sujeta a regulación y fiscalización.

- f) El quinto transitorio de la reforma constitucional y la facultad ahí contenida, se inserta en el régimen para retirar gradualmente a las fuerzas armadas de las tareas de seguridad pública; e incluso, el artículo 21 Constitucional prevé que esas tareas deben apegarse a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes en la materia, lo que implica, que la facultad debió ejercerse una vez que se contara con una legislación que la regulara.
- g) El Constituyente reservó el ámbito competencial al Congreso de la Unión para emitir una ley que regule el ejercicio de la facultad prevista en el referido artículo quinto transitorio y no es posible resolver el asunto por considerar que el Constituyente debió señalar expresamente que se reservó la competencia para regular ese artículo quinto transitorio, pues obedece a un régimen de salida de las fuerzas armadas y debe atemperarse la excepcionalidad en su intervención.
- h) Tampoco puede resolverse el asunto bajo el argumento relativo a que el artículo quinto transitorio contiene suficiente habilitación Constitucional ya que debe comprenderse como parte de un nuevo pacto fundante en materia de seguridad pública en el que se inserta el principio de reserva de ley por la incorporación de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado Mexicano.
- i) No debe considerarse que la reserva de ley se colma por la sujeción de la actuación a la Ley Nacional de Uso de la Fuerza y otras leyes, pues la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública no se agota por el tema del uso de la fuerza, sino que las competencias que abarca son varias y en todo caso, la complejidad de las aristas en la intervención de las fuerzas armadas puede abordarse y resolverse a partir del proceso legislativo correspondiente en el que el presidente de la república tiene expedito su derecho para presentar la correspondiente iniciativa.

- j) Con el acuerdo en controversia se violan otros regímenes donde existe reserva de ley, como lo son, la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de las leyes de la Guardia Nacional, del Uso de la Fuerza, del Registro de Detenciones, el Sistema de Seguridad Pública; emigración e inmigración, sobre el procedimiento penal único, protección civil, vías generales de comunicación y turismo.
- II. En el segundo concepto de invalidez, denominado: “El acuerdo está indebidamente fundado y viola el principio de división de poderes”**
- a) El constituyente no otorgó al poder ejecutivo un umbral de decisión en el artículo quinto transitorio, esto es que con el acuerdo controvertido no se provee la exacta aplicación de la ley, sino que mediante el mismo se pretende crear un nuevo orden en materia de seguridad pública.
- III. En el tercer concepto de invalidez, denominado “Uso desbordado de la competencia conferida por el artículo quinto transitorio”**
- a) El acuerdo controvertido incurre en falta de justificación del empleo de la aludida cláusula habilitante. La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en el caso Alvarado Espinoza y otros contra México que la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública debe limitarse al máximo y ser excepcional.
- b) La obligación de atender la característica de excepcionalidad debe darse en cada acto y con mayor razón en la producción normativa que regule esa situación atípica.
- c) El acuerdo en controversia requería de una motivación reforzada y no la contiene.
- d) El artículo quinto transitorio en el que se sustenta el acuerdo recurrido debe examinarse en conjunto con el sexto transitorio para clarificar la voluntad del Constituyente en torno a que la participación de las fuerzas armadas en el ámbito interno de la Guardia Nacional debe realizarse de manera excepcional en su

faceta externa en forma extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

- e) La militarización no debe normalizarse, sino que la intervención de las fuerzas armadas debe ser excepcional; en tanto que, en los términos en que se encuentra el acuerdo controvertido, se borra o renuncia a construir una Guardia Nacional de carácter civil y permanente.
- f) Mediante el acuerdo controvertido se abdican los elementos condicionales que disciplinan el empleo de la pretendida cláusula habilitante contenida en el artículo quinto transitorio, pues no abona a que la Guardia Nacional tenga naturaleza civil y que el Constituyente no otorgó una cláusula habilitante que se sujetara únicamente a la vigencia de cinco años.
- g) El acuerdo controvertido confronta los principios materiales a que se debe sujetar la intervención de las fuerzas armadas, relativos a que sea extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Asimismo, soslaya la obligación de subordinación al determinar que las Secretarías deben coordinarse entre sí; y que también pasa por alto prever los mecanismos para la fiscalización del respeto a los derechos humanos en su aplicación.

8. **Quinto. Admisión de la controversia constitucional.** El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de veintitrés de junio de dos mil veinte, ordenó formar y registrar la controversia constitucional con el número de expediente **90/2020** y la turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para que fungiera como instructora.
9. La Ministra instructora, por auto de veinticinco de junio de dos mil veinte, admitió a trámite la demanda, en el cual se tuvo como demandados al Poder Ejecutivo Federal, así como a las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina, y de Seguridad y Protección Ciudadana, a quienes se ordenó emplazarles para que presentaran su contestación.

**10. Sexto. Recurso de reclamación interpuesto en contra de la admisión.** Inconforme con la admisión, el licenciado Julio Scherer Ibarra, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, interpuso recurso de reclamación que se registró con el número 54/2020-CA<sup>5</sup>.

**11. Séptimo. Contestación del Poder Ejecutivo Federal.** El licenciado Julio Scherer Ibarra, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal contestó, en síntesis:

**I. Causas de improcedencia y sobreseimiento**

a) **Primera.** Es aplicable el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que no es la vía idónea para plantear posibles violaciones a derechos humanos convencional y constitucionalmente reconocidos, y el argumento de la promovente resulta inatendible al no plantear un conflicto de esferas competenciales<sup>6</sup>.

b) **Segunda.** La promovente carece de legitimación activa para instar el medio de control constitucional.

- La actora pretende legitimarse con fundamento en el artículo 23, numeral 1, inciso i) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, omitiendo el procedimiento establecido en el artículo 233, punto 1) del Reglamento de la Cámara de Diputados que toma en consideración el interés general de los legisladores y no solamente el de la persona quien preside la Cámara de Diputados<sup>7</sup>. Incluso, la Diputada que

---

<sup>5</sup> El recurso de reclamación 54/2020-CA, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como infundado en la sesión correspondiente al primero de septiembre de dos mil veintiuno.

<sup>6</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

**VIII.** Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y...

<sup>7</sup> **Artículo 233.**

suscribió la demanda, ahora como presidenta de la mesa directiva, en aquél entonces, votó a favor de la reforma de la cual derivó el artículo quinto transitorio.

- El acuerdo impugnado no transgrede la competencia de ningún otro poder o autoridad, sino que el Constituyente otorgó al Ejecutivo Federal la facultad de disponer de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria y al no existir una afectación a la esfera competencial de la Cámara de Diputados, no existe interés ni facultad para que la presidenta de dicho órgano legislativo promoviera el presente medio de control constitucional.

**c) Tercera.** Es improcedente en términos del artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- La parte promovente carece de interés legítimo toda vez que no se actualiza algún agravio o afectación a la esfera de competencias o atribuciones de la Cámara de Diputados a partir de la emisión del acuerdo combatido, pues de la

- 
1. Para la sustanciación de la facultad señalada en el inciso c), de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución, en materia de controversias constitucionales se seguirá el siguiente procedimiento:
    - I. Las diputadas o diputados que pretendan la interposición de una demanda de controversia constitucional deberán presentar solicitud por escrito, acompañada del proyecto de demanda ante la Junta,
    - II. La Junta deberá acordar y solicitar a la Mesa Directiva, que el Área Jurídica de la Cámara, emita en un plazo no mayor de cinco días, una opinión técnica sobre los argumentos para la procedencia o improcedencia de la misma. Este plazo no se aplicará cuando este por vencerse el término constitucional para su formulación;
    - III. La Junta dará a conocer el proyecto de demanda anexando la opinión técnica, la cual deberá entregarse a todas las diputadas y los diputados, en versión electrónica o impresa para los diputados y diputadas que lo soliciten al menos veinticuatro horas antes de su discusión y votación en el Pleno, y
    - IV. Si el Pleno aprueba su presentación, el Presidente deberá dar curso en tiempo y forma ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ningún caso tardará más de tres días después de haber sido votada.
  2. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos anteriores, el Presidente podrá por sí mismo, en uso de la representación originaria que ostenta de la Cámara, como lo dispone el artículo 23, numeral 1, inciso 1), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentar demanda de controversia constitucional cuando lo estime necesario para defender los intereses de ésta, aún en los períodos de receso.

lectura de la demanda se desprende que los argumentos se centran en que dicho acuerdo vulnera derechos fundamentales.

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un cuerpo normativo que debe interpretarse de manera integral y armónica, de manera que los artículos transitorios de los decretos de reforma constitucional deben considerarse parte del propio ordenamiento, por lo que no puede ser objeto de análisis en una controversia constitucional.
- La controversia constitucional debe sobreseerse toda vez que no se surte ninguna afectación competencial en perjuicio de la parte actora, ni se actualiza un principio de afectación.

### **II. Contestación a los conceptos de invalidez**

- a) Son infundados los conceptos de invalidez porque el acuerdo controvertido se emitió con apego al artículo quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación, que establece una habilitación directa del ejecutivo federal para disponer de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública sin necesidad de que intervenga otro poder o autoridad.
- b) La facultad que tiene el Ejecutivo Federal para disponer de las fuerzas armadas existe desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917; tal facultad no fue condicionada con la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional a que se emitiera una determinada ley. La prerrogativa para la emisión del acuerdo controvertido encuentra su fundamento en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual contempla la facultad reglamentaria del Presidente de la República, así como en el aludido artículo quinto transitorio del decreto.
- c) Conforme al artículo cuarto transitorio del decreto de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación, lo único condicionado fue que el Constituyente fijó una potestad para que

el Poder Legislativo emitiera diversas disposiciones relacionadas.

- d) Es infundado el argumento de la parte promovente respecto a que previo a la emisión del acuerdo combatido debió emitirse una ley reglamentaria del artículo quinto transitorio y, por el contrario, el acuerdo impugnado se expidió en uso de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal establecida en el artículo 89, fracción I Constitucional, así como en el artículo quinto transitorio del referido decreto.
- e) Es inatendible el argumento relativo a la vulneración al principio de reserva de ley, en relación con el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque, en principio, tendría que determinarse que el acuerdo vulnera o no derechos fundamentales, cuestión que no es materia de estudio en el presente medio de control constitucional<sup>8</sup>.
- f) La intención del Constituyente permanente respecto del artículo quinto transitorio fue condicionar al Presidente la disposición de las fuerzas armadas permanentes en tareas de seguridad pública en la Guardia Nacional conforme al marco normativo que se expidiera, como lo es, la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza Pública y la Ley del Registro de Detenciones.
- g) En términos del artículo tercero del acuerdo impugnado, la actuación de las fuerzas armadas permanentes se rige en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, aunado a que no se vulnera el principio de división de poderes en relación con el principio de reserva de ley, pues no es necesario una ley emitida previamente por el Poder Legislativo.
- h) Es incorrecta la línea argumentativa relativa a que el Presidente de la República transgrede la esfera de competencia del Congreso de la Unión para emitir la legislación correspondiente

---

<sup>8</sup> **Artículo 30.** Alcance de las Restricciones

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.



en la materia; lo anterior, toda vez que el acuerdo combatido no tiene como propósito regular la materia de seguridad pública, pues para su operación, deberán observarse las leyes que emita el Congreso al respecto, tal y como lo señala el artículo tercero transitorio del decreto<sup>9</sup>.

- i) Son inatendibles los argumentos cuyas premisas parten de la indebida fundamentación y motivación del acuerdo porque la Cámara de Diputados carece de interés legítimo para hacer valer posibles violaciones que conciernen a las entidades federativas y a los municipios; ello, aunado a que al instar un medio de control constitucional en el que las partes son de orden federal no es posible analizar afectaciones a otros niveles de gobierno.
- j) No obstante la calificativa de inatendible, el acuerdo impugnado sí está debidamente motivado y fundado en el artículo 89, fracción I, Constitucional que contempla la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal y que lo autoriza para reglamentar disposiciones en el ámbito de su competencia, como es el caso de lo previsto en el artículo quinto transitorio en que se sustenta el acuerdo controvertido; por lo que dice, dicho acuerdo fue emitido con fundamento en ambas disposiciones sin que resulte en una vulneración al principio de división de poderes.
- k) El acuerdo controvertido contempla una condicionante para que el Presidente disponga de las fuerzas armadas, esto es, que la participación con la Guardia Nacional en materia de seguridad pública es de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, lo cual es acorde con los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- l) El segundo párrafo del artículo quinto transitorio que es sustento del acuerdo controvertido, contempla un control político parlamentario en el que el Presidente de la República tendrá que presentar un informe en términos del artículo 76, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que incluya el apartado relativo sobre las actividades de la

---

<sup>9</sup> **TERCERO.** En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.

Guardia Nacional por lo que existe una cooperación y colaboración institucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia de Guardia Nacional conforme al artículo quinto transitorio y el marco normativo emitido por el Congreso de la Unión, por lo cual, contrario a lo que argumenta la promovente, no se requiere una legislación secundaria para normar el referido transitorio.

- m) Es incorrecta la argumentación respecto de la vulneración a los órdenes de gobierno local y municipal, en virtud de que la Ley de la Guardia Nacional establece un marco de coordinación entre los tres niveles de gobierno, lo cual cumple con el artículo 21 Constitucional para satisfacer la seguridad pública como deber primario a cargo del Estado, y de la cual corresponde a las autoridades federales, estatales y municipales.
- n) El acuerdo impugnado no se encuentra indebidamente fundamentado y motivado, ni vulnera el principio constitucional de división de poderes. Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo quinto transitorio del decreto de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional y tiene como justificación contrarrestar la crisis de violencia, inseguridad e impunidad, entendiendo a la Guardia Nacional como una institución confiable y pilar de la seguridad en México.

**12. Octavo. Contestación del Secretario de la Defensa Nacional.** El Coronel de Justicia Militar y Licenciado Eleazar Ramírez Espíndola, en su carácter de Subjefe Normativo, Técnico y Administrativo de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Defensa Nacional, al contestar la demanda expresó:

### **I. Causas de improcedencia y sobreseimiento**

- a) La promovente de la controversia constitucional carece de legitimación. No se observó el procedimiento que prevé el artículo 233 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pues si bien el numeral 2 del indicado artículo faculta a la presidencia de la mesa directiva para promover la controversia, lo cierto es que ello sólo acontece cuando sea necesario, sin que en el caso se actualice tal supuesto ya que existe un comunicado de prensa en

el que señala que la mayoría de las personas que integran la Cámara de Diputados no están de acuerdo con el proceder de su presidenta, de modo que debe establecerse que actuó por decisión propia y no en representación de la Cámara.

- b) Se actualiza la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción III de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>10</sup>. Es falso que el acuerdo impugnado se trate de una norma general, dado que señala destinatarios específicos para su aplicación, por lo que no puede tratarse de una norma general y abstracta pues no rige ni obliga a todos los destinatarios, sino a unos cuantos, en lo preciso, a las Secretarías indicadas, lo cual no genera derechos y obligaciones para la ciudadanía, sino que establece límites y condiciones a la participación de las fuerzas armadas en la seguridad pública.

### II. Contestación a los conceptos de invalidez

- a) Es infundado el concepto de invalidez relativo a la vulneración del principio de reserva de ley, en virtud de que el Constituyente decidió otorgar al Ejecutivo Federal la facultad para disponer de las fuerzas armadas permanentes, cuyo fundamento se encuentra en la facultad reglamentaria del Presidente de la República establecida en el artículo 89, fracción I Constitucional.
- b) El principio de reserva de ley se presenta cuando una norma Constitucional señala expresamente que la ley regulará una determinada cuestión o materia; lo cual acontece en el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de guardia nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, en cuyos artículos primero y cuarto transitorio se prevén los lineamientos para la emisión de las leyes de la guardia nacional, del uso de la fuerza y el registro de detenciones; por lo

---

<sup>10</sup> **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: [...]

**III.** Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y [...]

que considera que no se restringió de esa manera la disposición del quinto transitorio del mismo decreto.

- c)** El acuerdo combatido no vulnera el principio de división de poderes en relación con el principio de reserva de ley, toda vez que el Ejecutivo Federal tiene la facultad de disponer de las fuerzas armadas, en especial, de conformidad con el aludido artículo quinto transitorio a través de una disposición administrativa.
- d)** Es infundado el concepto de invalidez concerniente a que el despliegue de las fuerzas armadas para tareas de seguridad pública debe apegarse al artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El acuerdo controvertido prevé que la actuación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública debe apegarse a la Constitución y la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, aunado a que señala que su intervención es de naturaleza extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, por lo que debe ajustar su conducta a la estrecha observancia y respeto de los derechos humanos, en atención al artículo 1° Constitucional.
- e)** La facultad del Presidente de la República para disponer de las fuerzas armadas para la seguridad pública no es algo novedoso, e incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado al respecto en la acción de inconstitucionalidad 1/96<sup>11</sup>, y la disposición de las fuerzas armadas parte de la idea de brindar apoyo a las instituciones de seguridad pública en la materia, por lo que no se requiere de la intervención del Poder Legislativo para disponer de ellas.
- f)** El Congreso de la Unión no puede legislar sobre cuestiones en las que no exista una habilitación competencial expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuestión que no ocurrió en la reforma constitucional en materia de guardia nacional, respecto del uso de fuerzas armadas en asistencia a la guardia nacional, por lo que el Poder Legislativo no puede regular aquello que no le compete.

---

<sup>11</sup> Resuelta en sesión de cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis. Once votos. Ministro ponente: Mariano Azuela Güitrón.

- g)** El acuerdo controvertido sí está debidamente fundado y motivado y no vulnera el principio de división de poderes, toda vez que su emisión obedeció a lo establecido en el artículo quinto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.
- h)** El Constituyente facultó al Ejecutivo a través del referido artículo quinto transitorio para disponer de las fuerzas armadas permanentes en materia de seguridad pública, con las limitaciones que ahí mismo se señalan, y en atención al artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con apoyo de las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, Marina, Defensa Nacional y Función Pública.
- i)** Es infundado el argumento relativo a la indebida fundamentación y motivación, pues el acuerdo no pretende crear una nueva normativa en la materia, sino que su finalidad consiste en formalizar lo establecido, principalmente, por el artículo quinto transitorio de la aludida reforma constitucional. Por tanto, debe declararse infundado dicho concepto de invalidez y reitera que no se actualiza una transgresión al principio de división de poderes establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- j)** El acuerdo combatido se expidió con las limitaciones que el Constituyente estableció, sin que el acuerdo las sobrepase.
- k)** La parte actora dejó de lado la naturaleza de la controversia constitucional pretendiendo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie respecto de aspectos que no le corresponden como lo es la pretendida violación de derechos fundamentales por el uso de las fuerzas armadas, e insiste, que en este aspecto tampoco le asiste la razón a la demandante.
- l)** El caso Alvarado Espinoza contra México de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no obliga al Estado Mexicano a limitar de manera absoluta la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, sino que sostiene que el Estado debe capacitar a su personal en materia de derechos humanos.

**13. Noveno. Contestación de la Secretaría de Marina.** El Contralmirante del Servicio de Justicia Naval y Maestro en Derecho Miguel Fernando Lizárraga Fernández, Jefe de la Unidad Jurídica de la Secretaría de Marina, en representación del Almirante Secretario de Marina, presentó escrito de contestación de demanda en el que formuló los mismos argumentos hechos valer por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, tanto de las líneas argumentativas que giran sobre la falta de legitimación de la promovente, las causas de improcedencia, así como de los argumentos relativos a la contestación de los conceptos de invalidez.

**14. Décimo. Contestación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.** Francisco Alfonso Durazo Montaña, en su carácter de Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, formuló esencialmente los siguientes argumentos:

### **I. Contestación a los conceptos de invalidez**

- a) El Ejecutivo Federal no invade la esfera de competencia del Legislativo ni crea un orden jurídico paralelo para regular la materia de seguridad pública.
- b) El poder Constituyente, al concebir a una nueva institución policial y de carácter civil para garantizar la protección de los derechos y libertades de la ciudadanía, así como para preservar el orden y la paz en coordinación con las entidades federativas y los municipios en atención al artículo 21 Constitucional, facultó al Poder Ejecutivo a través del artículo quinto transitorio del decreto de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional para disponer de las fuerzas armadas durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor de dicho decreto.
- c) El fundamento invocado por el titular del Ejecutivo Federal para la emisión del acuerdo impugnado es precisamente el artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional que expresamente señala que mientras la Guardia Nacional desarrolla su estructura y capacidades, el Presidente de la República podrá disponer, en cinco años, de las fuerzas armadas

permanentes para realizar tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

- d) Tanto el referido artículo quinto transitorio, así como el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habilitan al Ejecutivo Federal para ejercer tal atribución sin condicionar su ejercicio; ello, debido a que dichos preceptos son los fundamentos jurídicos de carácter Constitucional para expedir el acuerdo combatido. Además, encuentra sustento en la exposición de motivos de la reforma constitucional, por lo que el acuerdo se encuentra debidamente fundado y motivado.
- e) El acuerdo combatido no vulnera el principio de división de poderes porque el Ejecutivo Federal, al emitir el acuerdo en cuestión, lo realizó conforme al marco de constitucionalidad, esto es, que la reforma constitucional se llevó a cabo a través del procedimiento legislativo establecido por la propia Constitución ante ambas Cámaras del Congreso de la Unión, así como los Congresos locales, y en consecuencia se emitió el decreto de la reforma constitucional en materia de guardia nacional, **incluido el artículo quinto transitorio que habilitó al Presidente de la República para disponer de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.**
- f) No le asiste la razón a la Cámara de Diputados en torno a que previo a la emisión del acuerdo recurrido debía expedirse una ley que regulara la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, pues insiste, el Ejecutivo Federal cuenta con el mandato directo del Constituyente para ello. Así, el Presidente de la República, en el caso concreto, no debe sujetarse al principio de reserva de ley.
- g) La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Cabrera García y Montiel Flores contra México, determinó que las fuerzas armadas sí pueden participar en tareas de seguridad pública, siempre y cuando sus atribuciones se realicen de manera extraordinaria, regulada, subordinada, fiscalizada y complementaria, lo cual se satisface con la reforma constitucional en materia de guardia nacional, toda vez que la Guardia Nacional es una institución policial de naturaleza civil y

dicho acuerdo establece los límites para la actuación de las fuerzas armadas en complemento a ésta.

- h) Tanto del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, como la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y del Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 se desprende que México vive actualmente una crisis de inseguridad e impunidad; por tanto, la participación de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad pública logrará instituir un mejor control para inhibir la delincuencia.
- i) La participación de la fuerza armada permanente es extraordinaria y temporal, específicamente, de cinco años por mandato del Constituyente.
- j) Las funciones que podrían encomendarse a las fuerzas armadas conforme al acuerdo, relativas a las fracciones I, II, IX, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 19 de la Ley de la Guardia Nacional cumplen con el estándar de uso extraordinario y fiscalización porque se encuentran delimitadas al marco legal que regula la materia de seguridad pública y, además, deberán observar y respetar de manera estricta los derechos humanos.
- k) De incurrir en cualquier irregularidad, se supervisará y controlará tal actuación ante el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, es decir, que la intervención de las fuerzas armadas en las funciones de la Guardia Nacional se encuentra sujeta a un régimen disciplinario y de procedimientos sancionatorios establecidos en el título quinto de la ley de la materia. Aunado a ello, apunta, que el marco constitucional y normativo contempla otro tipo de vigilancia y fiscalización, es decir, la político-parlamentaria denominada "*Del Control Parlamentario*" y la judicial titulada "*Del Control Judicial*", ambas contempladas en el título séptimo de la Ley de la Guardia Nacional.

**15. Decimoprimer. Opinión de la Fiscalía General de la República.** El Fiscal General de la República no emitió opinión en el presente asunto



pese a que fue notificado sobre su admisión mediante el oficio 318/2020 recibido el treinta de junio de dos mil veinte<sup>12</sup>.

- 16. Decimosegundo. Audiencia y cierre de instrucción.** El doce de julio de dos mil veintiuno se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos. En consecuencia, el catorce de julio de dos mil veintiuno se declaró cerrada la instrucción.
- 17. Decimotercero. Listado del asunto para verse en la Primera Sala y determinación de remisión al Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** El presente asunto se listó para verse en la sesión ordinaria de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno en la que se determinó remitirlo al Pleno para su discusión.

## I. COMPETENCIA

- 18.** Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso c)<sup>13</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1º y 36, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>14</sup>, 10, fracción I,

<sup>12</sup> Foja 127 del expediente de controversia constitucional.

<sup>13</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

**I.** De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente; [...]

<sup>14</sup> **Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

y 11, fracción V, de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>15</sup>.

19. Lo anterior, por tratarse de un conflicto entre el Poder Ejecutivo de la Federación y el Poder Legislativo, relacionada con la emisión de un Acuerdo presidencial que, como se verá más adelante, por sus características, se trata de una norma general, cuya resolución corresponde al Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos de lo dispuesto en los Punto Segundo, fracción I, Tercero y Séptimo del Acuerdo General Plenario 5/2013<sup>16</sup>.

---

**Artículo 36.** Una vez concluida la audiencia, el ministro instructor someterá a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto de resolución respectivo en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>15</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

**I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]

**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: [...]

**V.** Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda.

Legislación que es aplicable en términos del artículo quinto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado el siete de junio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación:

**Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

<sup>16</sup> **Acuerdo General Número 5/2013**, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito [...]

**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

**I.** Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

## II. PRECISIÓN DEL DECRETO CONTROVERTIDO

20. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>17</sup>, resulta necesario determinar **cuál es la norma específicamente controvertida por la parte actora.**
21. Del análisis integral del escrito inicial destaca que en el apartado respectivo de la demanda, la Cámara de Diputados accionante señaló como tal el siguiente:

### IV. ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA

El Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado en el DOF el 11 de mayo de 2020.

22. Tal Acuerdo es del contenido siguiente:

---

Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente; [...]

**TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito.

**SÉPTIMO.** Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe resolverlo el Tribunal Pleno porque así lo solicite motivadamente un Ministro; o porque se trate de algún caso en el que existiendo precedente del Pleno, de llevarse a cabo la votación se sustentaría un criterio contrario al de dicho precedente, lo devolverá exponiendo las razones de la devolución, tomando en cuenta lo previsto en el Punto Décimo Quinto de este Acuerdo General.

<sup>17</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

**I.** La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...]

**Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 29, 30 y 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el transitorio Quinto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación, y

### CONSIDERANDO

Que el 26 de marzo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional;

Que el transitorio Quinto del Decreto referido, en el primer párrafo estableció que, durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor, y en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria;

Que si bien el 27 de mayo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, misma que es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, la conformación y el desarrollo de las capacidades de dicha institución de seguridad pública, requiere de un período de implementación, a efecto de cumplir cabalmente con las funciones a su cargo;

Que la seguridad pública es un deber primario a cargo del Estado, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, por lo que resulta imprescindible garantizar a la población, el cumplimiento de dicha obligación a cargo del Estado;

Que la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, debe presentarse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, en términos del mandato constitucional, y

Que en virtud de las consideraciones antes mencionadas, he tenido a bien expedir el siguiente

### ACUERDO

**PRIMERO.** Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

**TERCERO.** En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.

**CUARTO.** Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

**QUINTO.** Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.

### TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y concluirá su vigencia el 27 de marzo de 2024.

**SEGUNDO.** Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Acuerdo deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado a la dependencia que reciba el apoyo, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a 8 de mayo de 2020.- Andrés Manuel López Obrador. Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, Luis Crescencio Sandoval González.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, José Rafael Ojeda Durán.- Rúbrica.- El Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Francisco Alfonso Durazo Montaña.- Rúbrica.

### III. EXISTENCIA DEL DECRETO IMPUGNADO

23. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la existencia del Acuerdo impugnado está acreditada en autos, además constatarse su contenido con su publicación en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

### IV. OPORTUNIDAD

24. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para promover una controversia constitucional es de treinta días que se computan de manera distinta, en función de si se impugna un acto o una norma general<sup>18</sup>.
25. En el presente caso, se impugna un Acuerdo que al reunir las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, como explicaremos a detalle más adelante, se trata de una **norma general** emitida por el Presidente de la República, por lo que resulta aplicable el supuesto contenido en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución

---

<sup>18</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será: [...]

**II.** Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y [...]

Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el cómputo debe realizarse a partir del once de mayo de dos mil veinte, día en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

26. Lo anterior, sin que deje de observarse el acuerdo general 7/2020<sup>19</sup> por el que se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte; así como el acuerdo general 10/2020<sup>20</sup>, en el que en el acuerdo segundo punto dos se habilitaron los días y horas necesarios para que se promovieran electrónicamente los escritos iniciales de todos los asuntos de la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>21</sup>, así como el acuerdo general 12/2020<sup>22</sup>.
27. En este caso la demanda fue presentada de manera oportuna.

---

<sup>19</sup> Acuerdo general número 7/2020, de veintisiete de abril de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se prorroga la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declaran inhábiles los días del periodo comprendido del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte, y se habilitan los días que resulten necesarios para las actuaciones jurisdiccionales que se precisan.

<sup>20</sup> Acuerdo general número 10/2020, de veintiséis de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se declaran inhábiles los días del periodo comprendido del uno al treinta de junio de dos mil veinte, y se habilitan los días que resulten necesarios para las actuaciones jurisdiccionales que se precisan.

<sup>21</sup> **SEGUNDO.** Se habilitan los días y horas que resulten necesarios durante el periodo referido en el Punto Primero de este Acuerdo General, con el objeto de que:

1. El Ministro Presidente y las o los Ministros instructores provean, en el ámbito de su competencia, sobre las controversias constitucionales urgentes en las que se solicite la suspensión, incluso las presentadas en formato impreso, y se ejecuten las actuaciones judiciales que resulten necesarias para la eficacia de lo determinado en los proveídos respectivos;

2. Se promuevan, únicamente por vía electrónica, los escritos iniciales de todos los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de los acuerdos generales plenarios 8/2020 y 9/2020, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma (antes FIEL), generándose los expedientes electrónicos a que dichos acuerdos generales se refieren, sin perjuicio de que los expedientes físicos se integren una vez que se normalicen las actividades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

<sup>22</sup> Acuerdo general número 12/2020, de veintinueve de junio de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se prorroga la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este alto tribunal durante el periodo comprendido del uno al quince de julio de dos mil veinte, y se habilitan los días que resulten necesarios para las actuaciones jurisdiccionales que se precisan.

28. En efecto, el plazo de treinta días hábiles para promover la controversia respecto del Acuerdo publicado el once de mayo de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación, fecha en que se tuvo conocimiento de él por virtud de su publicación, transcurrió del uno de junio al diez de julio de dos mil veinte<sup>23</sup>.
29. En consecuencia, dado que la demanda se promovió el diecinueve de junio de dos mil veinte mediante el Sistema Electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente su oportunidad.

### V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

30. La demanda fue presentada por parte legítima.
31. En efecto, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en términos del inciso c) del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es uno de los entes públicos enunciados para promover controversias constitucionales<sup>24</sup>.
32. Ahora, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la parte actora debe

---

<sup>23</sup> Ello, en razón que no deben contabilizarse los días que comprenden el periodo del once al treinta y uno de mayo de dos mil veinte por considerarse inhábiles de conformidad con el acuerdo general 7/2020, de modo que de conformidad con el acuerdo general 10/2020, el cómputo inició el uno de junio de dos mil veinte, sin contar tampoco los sábados y domingos que se consideran inhábiles de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 163 de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>24</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

**I.** De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente; [...]



comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarla<sup>25</sup>.

33. En este caso, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció por conducto de la Diputada Laura Angélica Rojas Hernández, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva para el segundo año de la LXIV Legislatura, lo que acreditó con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve en la que consta su designación y toma de protesta.
34. En términos del artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la representación legal de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recae en su presidenta<sup>26</sup>.
35. Por ello, debe reconocerse la legitimación del órgano actor, pues como se ha señalado, es uno de los órganos previstos en la fracción I del artículo 105 constitucional y compareció a través de la servidora pública que en ese momento ostentaba su representación legal.
36. En consecuencia, se desestiman los argumentos del Poder Ejecutivo Federal, de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, quienes plantearon que la controversia constitucional era

---

<sup>25</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. [...]

<sup>26</sup> **Artículo 23.**

1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes: [...]

I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;

improcedente por falta de legitimación de quien se ostentó como representante de la Cámara de Diputados.

37. En el mismo sentido se pronunció la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el recurso de reclamación 54/2020-CA interpuesto en contra de la admisión de la presente controversia, en el cual, si bien se analizó si dicha causa de improcedencia se actualizaba de manera manifiesta e indudable, es coincidente con el sentido y las consideraciones.

### VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

38. Los demandados tienen legitimación pasiva.
39. En efecto, en el presente asunto tienen el carácter de demandados el Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
40. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional, por ende, está legitimado el Poder Ejecutivo por tratarse del emisor de la norma impugnada, así como las Secretarías de Estado que intervinieron en su refrendo<sup>27</sup>.
41. Además, cobra aplicación la jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno, bajo el rubro: **“SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN**

---

<sup>27</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: [...]

**II.** Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; [...]

**LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO”<sup>28</sup>.**

42. En ese sentido, de conformidad con lo previsto en la ley reglamentaria, la parte demandada también debe comparecer a juicio por conducto de las personas funcionarias facultadas para representarla, en términos de las normas que la rigen.
43. En primer lugar, el Poder Ejecutivo Federal compareció por conducto del entonces Consejero Jurídico Julio Scherer Ibarra, quien ostentó su representación en términos del Acuerdo presidencial publicado el nueve de enero de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación<sup>29</sup> y cuyo carácter se encuentra acreditado en autos con la copia de su nombramiento, emitido el primero de diciembre de dos mil dieciocho<sup>30</sup>.
44. La Secretaría de la Defensa Nacional compareció por conducto del Coronel de Justicia Militar Eleazar Ramírez Espíndola, Subjefe Normativo, Técnico y Administrativo de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la indicada secretaría, en suplencia por ausencia del Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos, de conformidad con los artículos 80 y 88

---

<sup>28</sup> La jurisprudencia P./J. 109/2001 derivada de la controversia constitucional 5/2001, resuelta por este Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al cuatro de septiembre de dos mil uno por unanimidad de diez votos, ausente Mariano Azuela Güitrón; ponente Juan Díaz Romero; se encuentra publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104, registro digital 188738.

<sup>29</sup> **Único.** El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público. La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>30</sup> Foja 134 del expediente.

del reglamento interior<sup>31</sup>, y cuyo carácter se encuentra acreditado en autos con copia del oficio de tres de mayo de dos mil dieciocho, mediante el cual se comunicó su designación, en términos del Acuerdo número 43715, emitido por el Secretario de la Defensa Nacional<sup>32</sup>.

45. La Secretaría de Marina compareció por medio del Contralmirante del Servicio de Justicia Naval y Miguel Fernando Lizárraga Fernández, Jefe de la Unidad Jurídica, con fundamento en el artículo 16, fracción V, del reglamento interior de la referida secretaría<sup>33</sup>, y cuyo carácter se encuentra acreditado en autos con copia certificada de su nombramiento, expedido por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal el dieciséis de julio de dos mil diecinueve<sup>34</sup>.
46. Por último, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana compareció por conducto de su titular Francisco Alfonso Durazo Montaña, quien ostenta la representación legal de esa institución en términos del artículo 5 de su reglamento interior<sup>35</sup>, y cuyo carácter se encuentra acreditado en autos con la copia de su nombramiento, expedido por el Presidente de la República<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> **Artículo 80.** La Unidad de Asuntos Jurídicos es el órgano administrativo encargado de fungir como consultor jurídico y representante legal de la Secretaría.

El Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos será un General del Servicio de Justicia, en el activo.

**Artículo 88.** El Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos será suplido en sus ausencias temporales por el Subjefe que de él dependa en los asuntos de su respectiva competencia, o a falta de estos por el servidor público adscrito a la Unidad de Asuntos Jurídicos más antiguo en el Ejército.

<sup>32</sup> Foja 223 del expediente.

<sup>33</sup> **Artículo 16.** Corresponde al Jefe de la Unidad Jurídica: [...]

V. Intervenir en los asuntos de carácter legal en que la Secretaría sea parte o revistan interés para la misma, representando legalmente al Secretario, al Subsecretario y al Oficial Mayor;

<sup>34</sup> Foja 520 del expediente.

<sup>35</sup> **Artículo 5.** La representación, trámite y resolución de los asuntos que competen a la Secretaría corresponde originalmente al Secretario, quien sin perjuicio de su ejercicio directo podrá delegar, mediante acuerdos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, sus facultades en servidores públicos subalternos, salvo aquellas que las disposiciones aplicables señalen como indelegables.

<sup>36</sup> Foja 457 del expediente.

47. De acuerdo con todo lo anterior es claro que las autoridades demandadas cuentan con legitimación en el presente asunto y que comparecieron por conducto de los servidores públicos que ostentan su representación legal.

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

48. Previo al análisis del fondo del asunto, corresponde examinar las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Tribunal Pleno.

### VII.1 Primera causa de improcedencia, legitimación activa de la promovente

49. Al contestar la demanda la Secretaría de la Defensa Nacional, en el capítulo que denominó “*procedencia y legitimación*” señala que se actualiza como causa de improcedencia la falta de legitimación de la promovente debido a que no justificó su legitimación al no apearse al procedimiento previsto en el artículo 233, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados y que la acción de la presidenta de la mesa directiva no era acorde con la voluntad mayoritaria de la Cámara<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> **Artículo 233.**

I. Para la sustanciación de la facultad señalada en el inciso c), de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución, en materia de controversias constitucionales se seguirá el siguiente procedimiento:

I. Las diputadas o diputados que pretendan la interposición de una demanda de controversia constitucional deberán presentar solicitud por escrito, acompañada del proyecto de demanda ante la Junta,

II. La Junta deberá acordar y solicitar a la Mesa Directiva, que el Área Jurídica de la Cámara, emita en un plazo no mayor de cinco días, una opinión técnica sobre los argumentos para la procedencia o improcedencia de la misma. Este plazo no se aplicará cuando este por vencerse el término constitucional para su formulación;

III. La Junta dará a conocer el proyecto de demanda anexando la opinión técnica, la cual deberá entregarse a todas las diputadas y los diputados, en versión electrónica o impresa

50. Tal planteamiento fue reiterado por la Secretaría de Marina en el capítulo que denominó como “*excepciones*” y al que añade que la Cámara de Diputados también carecía de legitimación debido a que era facultad exclusiva del Senado analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.
51. Por su parte, el Ejecutivo Federal, bajo lo que denomina una segunda causa de improcedencia, también hace valer similares argumentos a los planteados por la Secretaría de la Defensa Nacional en cuanto a la legitimación de la promovente, sin embargo, añade que incluso la Diputada, ahora presidenta de la mesa directiva, en aquella ocasión votó a favor de la reforma constitucional de donde derivó el artículo quinto transitorio en que se sustentó el Acuerdo recurrido.
52. Los anteriores argumentos hechos valer por las autoridades demandadas en torno a la legitimación de la promovente, si bien se hacen valer a manera de causa de improcedencia, ya fueron declarados infundados en el considerando correspondiente al análisis de la legitimación de las partes, por lo que no ameritan mayor pronunciamiento.

### **VII.2 Segunda causa de improcedencia sobre inexistencia de principio de agravio**

53. En otro aspecto, en estrecha relación con la procedencia del asunto, la Secretaría de la Defensa Nacional señala que no se trastoca

---

para los diputados y diputadas que lo soliciten al menos veinticuatro horas antes de su discusión y votación en el Pleno, y

IV. Si el Pleno aprueba su presentación, el Presidente deberá dar curso en tiempo y forma ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ningún caso tardará más de tres días después de haber sido votada.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos anteriores, el Presidente podrá por sí mismo, en uso de la representación originaria que ostenta de la Cámara, como lo dispone el artículo 23, numeral 1, inciso 1), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentar demanda de controversia constitucional cuando lo estime necesario para defender los intereses de ésta, aún en los períodos de receso.

competencia de alguna autoridad por lo que no existe principio de agravio en la medida de que el Acuerdo impugnado es la materialización de la facultad otorgada en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación.

54. Tal argumentación es reiterada por la Secretaría de Marina, que al contestar la demanda abunda en que el Acuerdo controvertido se sustenta en el artículo quinto transitorio de la aludida reforma constitucional, de modo que debe considerarse improcedente la controversia intentada en contra del producto de una reforma constitucional.
55. Además, tanto la Secretaría de Marina como el Ejecutivo Federal argumentan que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el artículo 105, fracción I, constitucional<sup>38</sup>,

---

<sup>38</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

**VIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
- a). La Federación y una entidad federativa;
  - b). La Federación y un municipio;
  - c). El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
  - d). Una entidad federativa y otra;
  - e). (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)
  - f). (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)
  - g). Dos municipios de diversos Estados;
  - h). Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
  - i). Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
  - j). Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales,
- y
- k). (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

porque consideran que lo efectivamente planteado por la actora parte de la premisa consistente en que el Acuerdo impugnado viola derechos fundamentales al no ser acorde con el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; sin embargo, que las controversias constitucionales no son la vía idónea para plantear posibles violaciones a derechos humanos, puesto que su materia debe versar sobre un conflicto de esferas competenciales.

- 56.** En torno a lo anterior, tanto la Secretaría de Marina como el Ejecutivo Federal argumentan que se actualiza la causa de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo de la actora, con motivo de que no se acredita un principio de agravio o afectación a su esfera de competencias expresamente reconocidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 57.** Al respecto abundan en que el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causa de improcedencia aquellos supuestos que deriven de otras disposiciones, y por su parte el artículo 105, fracción I, inciso c), constitucional dispone el supuesto de procedencia que implica la necesidad de acreditar la afectación a la esfera competencial de la actora, de modo que si no es puesta en evidencia, debe concluirse que el asunto es improcedente.

---

1). Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.



58. Añaden que el Acuerdo controvertido encuentra su fundamento en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación, de modo que no le puede generar afectación a la Cámara de Diputados, ya que fue parte del proceso legislativo, no es procedente la controversia contra las normas Constitucionales y no se actualiza un conflicto de invasión de facultades.
59. Los anteriores motivos de improcedencia hechos valer por las autoridades demandadas son **infundados**.
60. En principio, como se precisó en el apartado correspondiente a la delimitación de la materia de la controversia Constitucional, ésta se constriñe al *Acuerdo por el que se dispone de la fuerza armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, publicado el once de mayo de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación.
61. Por ende, es inatendible lo alegado en torno a que no pueden ser materia de controversia las reformas constitucionales.
62. Como se ha establecido, la materia del presente asunto no es propiamente una reforma constitucional, ya que no está sujeto al escrutinio judicial el decreto publicado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación relativo a las reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional.
63. Aunado a lo anterior, los argumentos hechos valer por las autoridades demandadas en torno a la procedencia del asunto son jurídicamente

ineficaces por encontrar íntima vinculación con el análisis de fondo que llegue a efectuarse.

64. El hecho de que la parte actora planteara o no una posible trasgresión a derechos fundamentales, así como la existencia o no de invasión de esferas competenciales, son cuestiones que involucran íntimamente el análisis de fondo del asunto, de forma que no es posible resolver esos aspectos en el apartado correspondiente a la procedencia del asunto.
65. Sirve de sustento a lo anterior la jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno con el título: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”**<sup>39</sup>.

### VII.3 Tercera causa de improcedencia, inexistencia de una norma general

66. En otro aspecto, la Secretaría de la Defensa Nacional argumenta que corresponde decretar el sobreseimiento en términos del artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al argumentar que el Acuerdo controvertido no es una norma de carácter general y abstracta que se dirija a la colectividad, sino que es una instrucción a las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa Nacional y Marina<sup>40</sup>, emitida con fundamento en los artículos

---

<sup>39</sup> La jurisprudencia P./J. 92/99 derivada de la controversia constitucional 31/97 promovida por el Ayuntamiento de Temixco, Morelos; resuelta por este Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al nueve de agosto de mil novecientos noventa y nueve por mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Jurisprudencia que se publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital 193266.

<sup>40</sup> **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: [...]

quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve y 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>41</sup>.

67. Este Tribunal Pleno considera que el argumento anterior es **infundado** y, por tanto, no procede decretar el sobreseimiento con base en las razones apuntadas por la indicada Secretaría.
68. Lo anterior es así, pues dicha autoridad pretende que el asunto se rija por el supuesto de inexistencia que prevé el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, la existencia del Acuerdo impugnado sí está demostrada, e incluso obra en autos copia certificada de la constancia de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
69. Incluso, como lo ha destacado la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se necesita probar su existencia en autos respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general. Pues basta que estén publicados en el Diario Oficial para que sean tomados en cuenta en virtud de su naturaleza y obligatoriedad.
70. Ello, porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, no puedan argüir desconocerlo por la notoriedad de ese acontecimiento.
71. Lo anterior, como se precisa en la jurisprudencia de tema: **“PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS,**

---

**III.** Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y [...]

<sup>41</sup> **Artículo 11.** Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

### DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN”<sup>42</sup>.

72. Finalmente, el hecho de que se trate de una disposición de carácter general o de un mero acto de instrucción dado por el Presidente de la República a diversas Secretarías de estado no guarda incidencia con la existencia del Acuerdo controvertido.
73. El artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria exige que se demuestre la existencia de *la norma o acto materia de la controversia*, por lo que es inconducente, para efectos del análisis de la existencia y consecuentemente sobreseimiento alegado, el hecho de que se trate de una norma general o de un mero acto emitido por el Presidente de la República para instruir a las Secretarías en cuestión, por lo que corresponde desestimar ese planteamiento.
74. Al desestimarse las causas de improcedencia y sobreseimiento hechas valer por la Presidencia de la República y las Secretarías Demandadas, y no advertirse por este Tribunal Pleno la actualización de una diversa, lo que corresponde es emprender el análisis de los conceptos de invalidez hechos valer por la Cámara de Diputados demandante.

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

75. Los **conceptos de invalidez** hechos valer por la Cámara de Diputados **son infundados**. Para evidenciar tal aserto la metodología que sigue esta ejecutoria consiste en el análisis de los siguientes apartados: **1.** Marco constitucional de la seguridad pública en el país. **2.** La reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de veintiséis de marzo

---

<sup>42</sup> La jurisprudencia 2a./J. 65/2000 derivada de la contradicción de tesis 23/2000-SS, resuelta por la Segunda Sala en la sesión correspondiente al dieciséis de junio de dos mil por unanimidad de cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón; se encuentra publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XII, agosto de 2000, página 260, registro digital 191452.

de dos mil diecinueve. **3.** Los artículos transitorios de la citada reforma constitucional. **4.** Marco de excepcionalidad constitucional sobre el uso de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública. **5.** Análisis del Acuerdo impugnado que refleja la decisión del asunto.

- 76.** Cabe precisar que el análisis del Acuerdo impugnado se realiza a partir de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, asimismo, toma en cuenta la reforma constitucional efectuada al referido artículo quinto transitorio en materia de Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós, pues la misma amplía el plazo en que las fuerzas militares intervendrán en tareas de seguridad pública.
- 77.** Esta última reforma también detalla la dinámica de la supervisión parlamentaria, pero no vacía de contenido el Acuerdo impugnado, pues no lo deja sin efectos, sino que hace patente la intención de que su aplicación permanezca rigiendo la participación de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública.
- 78.** Una vez desarrollados los temas recién anunciados, que permiten una mayor claridad en la comprensión de la problemática sometida al análisis de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se habilita la resolución del caso concreto, por lo que en principio se da pauta al primer subtema apenas anunciado.

### **VIII.1 Marco constitucional de la seguridad pública en el país**

- 79.** La cuestión jurídica a dilucidar por esta Suprema Corte radica en el examen de constitucionalidad de lo emitido por el Presidente de la República, denominado como: *“Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y*

*complementaria*”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

80. Por ello, es indiscutible que el Acuerdo tiene impacto en materia de seguridad pública en el país, por lo que en principio corresponde establecer a cuál de los poderes de la unión le incumbe, constitucionalmente, regir esa materia, y como se evidenciará, no se trata de facultades exclusivas, sino que involucran el diálogo político de las partes que integran el supremo poder de la Federación.
81. El noveno párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en la propia Constitución y las leyes en la materia<sup>43</sup>.
82. Esto es acorde con lo que precisa la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el sentido de que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos y

---

<sup>43</sup> **Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

[noveno párrafo:]

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. [...]

comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social de la persona sentenciada, conforme a las respectivas competencias establecidas en la Constitución<sup>44</sup>.

**83.** Es pues la seguridad pública un ámbito considerado dentro del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que queda claro que se trata de una función que es competencia de la autoridad civil<sup>45</sup> como construcción social inherente a la modernidad sólida<sup>46</sup>. Es una función que no sólo debe garantizar la ausencia de peligro, daño o riesgo, también debe reducir los actos delictivos a través de la adopción de estrategias que aseguren una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos<sup>47</sup>.

**84.** Se trata de una función desarrollada por las autoridades municipales, estatales y federales en el marco de sus atribuciones y de forma coordinada acorde con el artículo 115, fracciones III, inciso h) y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> Conforme al artículo 2 de ese ordenamiento.

<sup>45</sup> Castaño Contreras, Cristian. “Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas. Fundamentos para un modelo de seguridad nacional en México”. Consejo editorial de la Cámara de Diputados. México, 2015. Página 63.

<sup>46</sup> Escobar, M. (2012). “La participación ciudadana, análisis a partir de la transición democrática”. Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales. No. 8. Páginas 119 a 140.

<sup>47</sup> Canales Gonzáles Óscar. “La Seguridad Pública: Problemática, Restos y Desafíos”, en Estudios de la Seguridad Ciudadana. Universidad de Ciencias de la Seguridad. Volumen 4, año 4. Perú, 2021. Página 142.

<sup>48</sup> **Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: [...]

**III.** Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: [...]

**h)** Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e [...]

**VII.** La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

85. Ahora bien, el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial<sup>49</sup>. La propia Constitución delinea un sistema de distribución funcional de competencias.
86. Entre las **facultades del Congreso de la Unión** destaca la prevista en el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>50</sup>, relativas a expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios; asimismo, que organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal. Esto es, le corresponde el papel de creador de norma generales, abstractas e impersonales que regulen la seguridad pública en materia federal.
87. Por su parte, en el artículo 89, fracción I, de la Constitución<sup>51</sup>, se contienen tres atribuciones al **Poder Ejecutivo Federal**: la **primera**, relativa a la promulgación de las leyes, que se entiende como la potestad de publicarlas formalmente a fin de que sean cumplidas y

---

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente. [...]

<sup>49</sup> **Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

<sup>50</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: [...]

**XXIII. Para expedir leyes** que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; **organicen** la Guardia Nacional y las demás **instituciones de seguridad pública** en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones; [...]

<sup>51</sup> **Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

**I.** Promulgar y **ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión**, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. [...]



hechas cumplir como obligatoria, la **segunda** meramente ejecutiva, y la **tercera**, reglamentaria.

88. La **facultad meramente ejecutiva**, relativa a la ejecución de leyes, consiste en la realización de actos materiales o jurídicos que implican esas mismas disposiciones legales en observancia. Lo anterior como una actividad autorizada por una disposición legal, o bien, la actividad necesaria para dar efectividad o realización práctica a la norma legislativa.
89. La función **administrativa de ejecución** de las leyes se manifiesta ante la realización de los actos necesarios para concretar y hacer efectiva la norma legal, esto es, se trata de una atribución ejecutiva sin que requiera de manera indispensable el ejercicio de una potestad reglamentaria, pues los fines del Estado se satisfacen fundamentalmente por la realización de tareas concretas, como lo es la materialización del supuesto regulado por la autoridad legislativa.
90. En tal sentido, la atribución en análisis implica la ejecución de actos materiales o jurídicos, realizados bajo un orden legal que determinan **situaciones para casos individuales** con la finalidad de materializar el mandato del legislador. De manera concreta, **la aplicación de la ley**.
91. Respeto de la **función reglamentaria**, emite disposiciones de carácter general, a través de las cuales deben cumplirse ciertos lineamientos abstractos y sin individualización que requiere de su aplicación reiterada durante la vigencia de esa disposición.
92. Conforme a lo expuesto, es claro que **el Presidente de la República**, como titular del Poder Ejecutivo Federal, **es la persona encargada de materializar los mandatos legislativos** y desde luego, **dirigir las políticas públicas encaminadas a la observancia de los**

**lineamientos constitucionales y el alcance de las finalidades ahí previstas.**

- 93.** Ahora bien, para transitar al ámbito de la **seguridad pública del país**, es necesario precisar que de conformidad con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral y sustentable, así como generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo<sup>52</sup>.
- 94.** El artículo 26 constitucional mandata que el Estado organice un sistema de planeación democrático y dispone que haya un **Plan Nacional de Desarrollo** al que se sujeten obligatoriamente los programas de la administración pública federal<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> **Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio. [...]

<sup>53</sup> **Artículo 26.**

**A.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la

95. Importa destacar que el mandato de organización es al Estado, y no solo a una de las partes integrantes del supremo poder de la Federación, pues como se verá, el Plan Nacional de Desarrollo no se emite de manera unipersonal, sino que en su confección y aprobación concluyen tanto el Poder Ejecutivo Federal, como el legislativo por conducto de la Cámara de Diputados.
96. Es claro que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Presidente de la República la elaboración del aludido Plan Nacional de Desarrollo, pero de conformidad con el artículo 74, fracción VII, de la propia Constitución es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados su aprobación<sup>54</sup>.
97. De lo anterior se obtiene que el Plan Nacional de Desarrollo es más que un simple postulado de anhelos, sino que es un eje rector de las políticas públicas. No se implementa por la sola voluntad del titular del Poder Ejecutivo Federal, sino que pasa por el tamiz de la Cámara de Diputados integrada por los representantes de la nación<sup>55</sup>.
98. El Plan Nacional de Desarrollo es el documento en el que el Gobierno de México articula los objetivos y metas para atender los problemas prioritarios e impulsar el desarrollo nacional, en éste se detallan, entre otras cuestiones, **las metas e indicadores en materia de seguridad pública**, lo cual permitirá evaluar si se está operando debidamente y si los resultados cuantitativos y cualitativos de su ejecución son los esperados, por lo que, toda vez que la Estrategia Nacional de Seguridad

---

continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales. [...]

<sup>54</sup> **Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: [...]

**VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley.** En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado; [...]

<sup>55</sup> **Artículo 50. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación,** electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

se encuentra sincronizada, se establecerán los mismos parámetros de evaluación.

99. Además de la obligación de la emisión del Plan Nacional de Desarrollo, el Presidente de la República debe rendir informes periódicos ante el Congreso de la Unión, y en lo que al presente asunto atañe, cobra relevancia la disposición contenida en el último párrafo del artículo 69 constitucional<sup>56</sup>, relativa a que el Titular del Ejecutivo Federal presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.
100. A partir de lo señalado, es posible afirmar que **la Estrategia Nacional de Seguridad Pública no es elegida libremente por el Presidente de la República**, sino que, de conformidad con el artículo 76, fracción XI, constitucional, es facultad exclusiva del Senado analizarla y aprobarla<sup>57</sup>; y el Titular del Ejecutivo Federal deberá rendir un informe anual sobre el estado que guarde esa estrategia.

---

<sup>56</sup> **Artículo 69.** En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria. [...]

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, **el Presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.**

<sup>57</sup> **Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado: [...]

**XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública**, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada; [...]

- 101.** Con base en lo expuesto, queda claro que la función Estatal de la seguridad pública, además de concurrente entre los niveles de gobierno: federal, estatal y municipal en términos del artículo 21 constitucional, **implica la intervención del Congreso de la Unión, como emisor de las leyes que rijan las instituciones de seguridad pública como lo prevé el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, además de la intervención del Presidente de la República, por mandato del artículo 89, fracción I, **como ejecutor del mandato legal**.
- 102.** Además, con lo desarrollado se pone de manifiesto que **en materia de seguridad pública**, se construye un diálogo político constante entre el ejecutivo federal y las cámaras del Congreso de la Unión, pues corresponde al Presidente de la República la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo a que alude el artículo 25 constitucional, pero de conformidad con el artículo 74, fracción VII, de la Constitución es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados su aprobación<sup>58</sup>, de forma que la propia Constitución trazó un sistema de interacción entre el ejecutivo federal y la Cámara de Diputados en donde confluye la materia de seguridad pública.
- 103.** En sintonía, la Constitución también dispone un diálogo constante entre el Poder Ejecutivo Federal y el Senado de la República desde dos vertientes:
- a) El referido artículo 69 constitucional **encarga al ejecutivo que diseñe una Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informe anualmente sobre el estado que guarde y**

---

<sup>58</sup> **Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: [...]

**VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley.** En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado; [...]

b) De conformidad con el artículo 76, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **es facultad exclusiva del Senado analizarla y aprobarla.**

**104.** Conforme a las destacadas bases generales de índole constitucional, el titular del Poder Ejecutivo Federal publicó la **Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República** en el Diario Oficial de la Federación de dieciséis de mayo de dos mil diecinueve.

- **Fundamentos de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública**

**105.** En el apartado de diagnóstico de esa Estrategia se estableció la relevante afirmación de que la seguridad de las personas es un factor esencial del bienestar y la razón primordial de la existencia del poder público: el pacto básico entre éste y la población consiste en que la segunda delega su seguridad en autoridades constituidas, las cuales adquieren el compromiso de garantizar la vida, la integridad física y el patrimonio de los individuos.

**106.** En el mismo documento se enfatizó que los índices de violencia y las cifras de asesinatos ubican a nuestro país en niveles históricos de criminalidad y entre los países más inseguros del mundo. Los altos niveles de violencia han generado costos enormes para la economía y la sociedad. Millones de personas han modificado sus patrones de vida para protegerse y muchos han debido emigrar de sus comunidades para salvaguardar su integridad.

**107.** La propia Estrategia indica que la sociedad mexicana se encuentra actualmente lastimada por la violencia. Desde hace varios lustros nuestro país es víctima del crecimiento exponencial de la delincuencia en sus diferentes modalidades. La dimensión del problema no puede reducirse al fenómeno del narcotráfico, porque éste sólo representa una de las actividades del crimen organizado y tampoco revela la

profundidad y extensión de la violencia, que recae cotidianamente sobre las personas.

108. Se afirma que todos los ámbitos de la vida social y económica están afectados por la delincuencia. Más allá del narcotráfico y el crimen organizado, la vida de las personas está impactada por los delitos del orden común. En el hogar, en el barrio, en el traslado al lugar de trabajo, en la escuela y al circular por las calles, los mexicanos viven en constante miedo.
109. Incluso en ese documento se calificó la situación del país como una emergencia al ponerse de manifiesto que, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el país se cometen más de treinta y un millones de delitos al año, de los cuales el noventa y nueve por ciento quedan impunes.
110. De conformidad con el índice de Paz Global, México es percibido por la comunidad internacional como uno de los países con mayores índices de violencia, corrupción e impunidad. El propio decreto señala que no necesitamos que nos digan que la violencia en México ha sobrepasado los límites de la imaginación, todos sabemos que el miedo, la pérdida de vidas, las desapariciones, el robo a casas habitación y vehículos, los secuestros y la extorsión, entre muchos otros delitos y hechos de violencia han lastimado profundamente el corazón de los mexicanos.
111. La referida **Estrategia Nacional de Seguridad** aprobada por el Senado concluye con que tal Cámara evaluará anualmente el cumplimiento de los objetivos y el avance de las estrategias establecidas, las que se alinearán con el **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024** que marcará el rumbo de las políticas que servirán para transformar la vida pública del país y construir un nuevo pacto social cuyo objetivo último sea el bienestar de todas y todos.

- **Consideraciones sobre la seguridad pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024**

112. Uno de los principales pilares del referido Plan Nacional, aprobado por la Cámara de Diputados, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, lo constituye el apartado denominado “*No puede haber paz sin justicia*” en el que se destaca que la inseguridad, la delincuencia y la violencia tienen un costo inaceptable en vidas humanas y bienes materiales, cohesión social y gobernabilidad, inhiben el crecimiento económico y debilitan la confianza de la población en su país, su estado, su municipio y su barrio.
113. En el mismo apartado sentencia que las **estrategias de seguridad pública** aplicadas por las administraciones anteriores han sido “catastróficas”; lejos de resolver o “atenuar la catástrofe, la han agudizado”.
114. Dentro de los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se encuentra la aplicación de **un nuevo paradigma en materia de paz y seguridad** que plantea como prioridades: el restarle base social a la criminalidad mediante la incorporación masiva de jóvenes al estudio y al trabajo para apartarlos de conductas antisociales; la recuperación del principio de reinserción social; el fin de la “*guerra contra las drogas*” y adoptar una estrategia de prevención y tratamiento de adicciones, busca impulsar procesos regionales de pacificación con esclarecimiento de hechos, justicia, reparación, garantías de no repetición y reconciliación nacional, así como medidas en contra del lavado de dinero y el fortalecimiento de la inteligencia policial.
115. El mismo Plan enfatiza que en la fecha de su emisión ya estaba promulgada la reforma constitucional de dos mil diecinueve que permite contar con la Guardia Nacional como policía de paz y proximidad, con presencia permanente en todo el territorio. Además, el Plan señala la



realización de reuniones diarias con el gabinete de seguridad para contar con información y seguimiento precisos y puntuales de los hechos delictivos.

116. En el apartado en el que se explican las acciones en materia de seguridad, el Plan retoma la Estrategia Nacional de Seguridad Pública aprobada por el Senado de la República se **hace énfasis en que no se pueden derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusivamente militares o policiales, ya que es absurdo querer pacificar con métodos violentos**, sino que resulta imperativo considerar la adopción de modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas y que, al mismo tiempo, hagan posible el “desarme” y “la entrega de los infractores”, a quienes se les respetará sus derechos y se les propondrá un cambio de vida.
117. El Plan también enfatiza que el Gobierno de México entiende la Seguridad Nacional como una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, a fin de construir una paz duradera y fructífera.
118. Incluso el Plan propone repensar la seguridad nacional y **reorientar a las Fuerzas Armadas bajo la óptica de que los soldados y marinos de México son “pueblo uniformado”**. El gobierno federal procurará incrementar la confianza de la población civil hacia las Fuerzas Armadas, impulsará la colaboración entre una y las otras y enfatizará el papel de éstas como parte de la sociedad.
119. En relación con la Guardia Nacional, el Plan apunta que, ante la carencia de una corporación nacional de policía profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, **es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia**

**por un periodo de cinco años, en tanto se completa la formación de la Guardia Nacional.**

- 120.** Esa nueva corporación denominada Guardia Nacional, señala el Plan, será el instrumento primordial del Ejecutivo Federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país. Será una institución permanente de carácter policial, lo que implica que realizará tareas de prevención y combate del delito, tendrá un enfoque de proximidad con la ciudadanía y comunicación con la comunidad, y sus integrantes se regirán por una doctrina policial fundada en el pleno respeto a los derechos humanos.
- 121.** El Plan anuncia que **la Guardia Nacional estará adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y será el titular de esta secretaría quien presida el órgano de mando estratégico y táctico**, el cual consistirá en una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de la dependencia de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina. Será una institución de carácter mixto o intermedio. Es decir, que si bien será un órgano con mando civil, sus integrantes tendrán entrenamiento, jerarquía y estructura militar, lo que permitirá contar con una institución mucho más disciplinada y capacitada para hacer frente a la delincuencia.
- 122.** El Plan precisa como objetivo que la Guardia Nacional disponga de elementos suficientes, instalaciones fijas y equipamiento en diversas zonas del territorio nacional y en su despliegue regional no sustituirá a las policías municipales ni estatales; actuará, en cambio, de manera subsidiaria y en apoyo a estas instituciones en la medida de sus necesidades.
- 123.** En su fase inicial la nueva corporación se conformará con elementos procedentes de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal. La

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tendrán como otra prioridad el fortalecimiento y la profesionalización de las corporaciones policiales estatales y municipales.

124. Como objetivo sexenal respecto de la Guardia Nacional el Plan señala el crecimiento hasta ciento cuarenta mil elementos y la cobertura de doscientas sesenta y seis regiones distribuidas en las treinta y dos entidades federativas. Serán prioritarias en la cobertura las zonas más violentas y conflictivas.
125. Derivado del Plan Nacional de Desarrollo, el dos de julio de dos mil veinte, el Presidente de la República publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que aprobó el **Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 elaborado por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana**.
126. El Programa hace énfasis en que la sociedad exige transformar las condiciones actuales de criminalidad e impunidad y en ese sentido la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República, estableció como indispensables: la alineación de acciones de seguridad pública en el ámbito nacional, la mejora en la coordinación entre las instituciones responsables en cada entidad federativa y municipio, la dignificación y mejora en el desempeño de los cuerpos de seguridad y la creación de la Guardia Nacional como una institución de carácter civil, disciplinado y profesional, cuyo principio rector es la coordinación con los estados y municipios con respeto a su soberanía en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
127. La gravedad de las **condiciones de seguridad en México** ha obligado a la reorientación de las acciones en beneficio de la población del país, sus vidas se han visto afectadas por el impacto de la violencia y el delito,

especialmente, las de aquellos grupos sociales que históricamente se han discriminado.

128. Con lo expuesto se tiene **un marco legal que rige la distribución funcional de competencias en materia de seguridad pública**, que además de ser concurrente entre la federación, estados y municipios, implica un constante diálogo político entre el Titular del Poder Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión.
129. No se trata de una facultad exclusiva de alguno de los poderes que integran el supremo poder de la Federación, sino que involucra la participación del Estado como unidad para salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.
130. También queda visibilizada la problemática de seguridad pública en el país, así como la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 para combatir esa situación calificada incluso de emergencia porque, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el país se cometen más de treinta y un millones de delitos al año de los cuales el noventa y nueve por ciento quedan impunes. De conformidad con el índice de Paz Global, México es percibido por la comunidad internacional como uno de los países más corruptos, violentos e inseguros.
131. Con lo anterior se da paso al desarrollo del siguiente apartado relativo a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, que **condujo al sistema de seguridad pública vigente y en especial a la conformación de la Guardia Nacional**.

**VIII.2 Reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve**

- 132.** Como se ha puesto de relieve, la problemática de la seguridad pública en el país y la participación de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública encuentra múltiples referencias a la reforma constitucional de dos mil diecinueve que dio origen a la conformación de la Guardia Nacional.
- 133.** En principio importa destacar que la iniciativa de reforma provino de la Cámara de Diputados, esto es, de los representantes de la nación, como los denomina el artículo 51 constitucional<sup>59</sup>.
- 134.** De la exposición de motivos de la reforma constitucional en cuestión se aprecia si bien la Guardia Nacional está prevista en la Constitución desde su emisión en mil novecientos diecisiete, se propuso dotarle de nuevo contenido a su concepto. Al respecto, indica que las Fuerzas Armadas siguen siendo el principal y el más confiable pilar de la seguridad del país, pero a doce años de que fueran involucradas en esa misión por el mando civil siguen careciendo de un marco legal específico y de una formulación institucional adecuada para participar en esa tarea.
- 135.** Como consecuencia, **los institutos castrenses han pagado un alto costo en vidas de soldados y marinos, han experimentado un desgaste injustificable, se han distraído de sus funciones constitucionales explícitas y se ha generado una indeseable erosión en sus vínculos con la población civil.**
- 136.** En tal iniciativa dimanada de la Cámara de Diputados se apuntó que en la crisis de violencia e inseguridad prevalente es evidente que el Estado no puede asegurar el cumplimiento de la legalidad ni reconstruir la paz

---

<sup>59</sup> **Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación,** electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

sin el concurso de los institutos armados. El retiro de los soldados y marinos de las tareas de seguridad pública colocaría a diversas regiones y a sus habitantes en una total indefensión ante la criminalidad organizada.

- 137.** La iniciativa planteó resolver ambos problemas: **1.** Los vacíos legales en los que operan las Fuerzas Armadas en la seguridad pública y **2.** La carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia mediante la creación de una Guardia Nacional expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de los institutos castrenses, al igual que lo tienen formaciones como la Guardia Civil española, la Gendarmería Nacional de Francia, y el Arma de Carabineros italiana.
- 138.** Se apuntó **como razón de carácter urgente** que los institutos militares nacionales son los únicos que tienen el personal, la capacidad, el espíritu de cuerpo y las instalaciones requeridas para empezar a conformar la Guardia Nacional y simultáneamente capacitar a los futuros integrantes de la institución.
- 139.** Los guardias nacionales provendrían de las policías Militar y Naval, así como de la Policía Federal, y adicionalmente se convocaría a civiles y a elementos de tropa para que se integren a la formación de nuevos elementos, quienes recibirán formación y adiestramiento en planteles militares de acuerdo con un plan de estudios elaborado en forma conjunta por las secretarías de Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad Ciudadana; adicionalmente se invitará a participar en ese proceso a la Fiscalía General y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con pleno respeto a la autonomía de ambas instituciones.
- 140.** La exposición de motivos apunta que **la Guardia Nacional responderá a la disciplina militar en lo que respecta a su régimen interno de**

**organización.** Sin embargo, **en el ejercicio de sus atribuciones, ligadas al contacto permanente con la población, se desempeñará bajo parámetros de conducción civil,** es decir, ajustará el ejercicio de sus funciones de manera racional y proporcional para proteger libertad, bienes y derechos de las personas.

- 141.** Si bien la Guardia Nacional nace como una institución adscrita al mando castrense, de la reforma constitucional de dos mil diecinueve se desprende que los planes, programas y acciones que darán sustento al despliegue de sus tareas correrá a cargo de la autoridad civil. Los esquemas de profesionalización, adiestramiento y certificación se realizarán sobre la base de una formación policial.
- 142.** Como se aprecia de la exposición de motivos de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, un elemento constante fue **el señalamiento de la participación indispensable de las Fuerzas Armadas permanentes en auxilio de las autoridades policiales civiles,** incluso, desde su génesis, se planteó a la Guardia Nacional con matices sumamente castrenses, tanto en su inicial conformación, su régimen interior y adiestramiento; empero, dirigida por una autoridad civil.
- 143.** Una vez sustanciado el proceso legislativo, el contenido del artículo 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quedó redactado de la manera siguiente:

**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

**Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional.** El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.



b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

**La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional**, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

**La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública**, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.

**144.** Una vez establecido el origen de la reforma constitucional en materia Guardia Nacional y apreciado que ha sido un elemento constante el señalamiento de la importancia de la participación de las Fuerzas Armadas permanentes en las labores de seguridad pública y la imposibilidad de excluirlas de tajo.

**145.** Aunado a quedar en evidencia que las políticas públicas en materia de seguridad pública no son elegidas unipersonalmente, sino que intervienen en su aprobación las cámaras del Congreso de la Unión ante las propuestas del Presidente de la República, que, en el caso concreto, con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, ambos poderes coincidieron en la necesidad de que las Fuerzas Armadas permanentes tuvieran una participación activa hasta en tanto se consolida la Guardia Nacional como cuerpo policial civil federal. **Con estos fundamentos se da pauta para el análisis del apartado siguiente.**

### **VIII.3 Artículos transitorios de la reforma en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve**

- 146.** Desde la iniciativa de reforma dimanada de la Cámara de Diputados y durante los trabajos legislativos de ambas Cámaras, **se mantuvo siempre la previsión de que las Fuerzas Armadas permanentes colaboraran con la integración de la Guardia Nacional**, tanto en la aportación de personal inicial, como en las labores de formación del cuerpo policial resultante sujeto al mando civil.
- 147.** De las disposiciones transitorias del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional se aprecia que **en el primer artículo transitorio** se indicó que entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- 148.** De igual forma, que el Congreso de la Unión, dentro de los sesenta días siguientes, expediría la Ley de la Guardia Nacional y realizaría las adecuaciones conducentes y que expediría, dentro de los noventa días, las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y el registro de detenciones.

149. En el **segundo transitorio** se especificó que la Guardia Nacional se constituiría con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determinará en acuerdos de carácter general el Presidente de la República, quien designaría al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de Seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.
150. En el **tercero transitorio** se acotó que los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones.
151. En el **cuarto transitorio** se establecieron los lineamientos que habrían de observarse al reformarse la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la emisión de la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.
152. En el **quinto transitorio**, que cobra relevancia mayúscula para el presente asunto, se incluyó la previsión en el sentido de que, **durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto**, *en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial*, **el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública** de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76 constitucional<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> **Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas

- 153.** En el **sexto transitorio** se explicó que durante el periodo a que se refiere quinto transitorio, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, con la del ramo de Seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.
- 154.** En el **séptimo transitorio** se dispuso que dentro del plazo de ciento ochenta días, los Gobernadores presentarían ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el diagnóstico y programa de fortalecimiento de los cuerpos policiales y municipales.
- 155.** Con base en lo expuesto, **queda en evidencia que la participación de las fuerzas armadas permanentes en tareas de seguridad pública es una cuestión excepcional**, sin que tenga vocación de permanencia, pues como se explica más adelante, la interpretación del artículo 129 constitucional [cuya redacción no se ha modificado desde su texto original]<sup>61</sup>, no lleva a la conclusión de que el ejército no pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles y de restringir el concepto de disciplina militar a actividades que no trasciendan de los cuarteles.
- 156.** Constitucionalmente, las fuerzas armadas están facultadas para actuar, acatando órdenes del Presidente de la República, bajo su más estricta

---

de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

<sup>61</sup> **Artículo 129.** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

responsabilidad, cuando, sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, **se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características, que de no enfrentarse de inmediato por las fuerzas armadas, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones** que prevé el artículo 29 constitucional como causas de suspensión de garantías.

**157.** Por tanto, es claro que el constituyente permanente no reservó una facultad exclusiva al poder legislativo para normar la actuación de las fuerzas armadas y las políticas públicas en materia de seguridad pública, **sino que estas últimas se ejercen en conjunción entre el poder ejecutivo federal y ambas Cámaras del Congreso de la Unión.**

**158.** Esto se debe precisamente a la excepcionalidad que debe regir en su interacción, sin que deba normalizarse su participación, pues **no puede tener una vocación de permanencia.**

- **Reforma al artículo quinto transitorio constitucional en materia de Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós**

**159.** El **artículo quinto transitorio** de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve fue reformado recientemente en la modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de noviembre de dos mil veintidós.

**160.** El objetivo de ese cambio en la norma transitoria fue principalmente el de ampliar los plazos de la intervención militar en labores de seguridad pública durante cuatro años más al periodo original, es decir, que será por el plazo de nueve años, y no de cinco, a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, a partir de la cual, el Presidente de la República podría

disponer de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública, en tanto se consolida la implementación de la Guardia Nacional.

**161.** Asimismo, la reciente reforma reitera los fundamentos que deben regir la función castrense en las tareas de seguridad pública; exige una mayor capacitación de orden civil; puntualiza una dinámica más profunda en la rendición del informe Presidencial para que el Poder Legislativo pueda evaluar, a través de un dictamen, los resultados de la participación militar, que permitan identificar las entidades que ya no requerirán la presencia de las fuerzas armadas y emitirá las recomendaciones relativas que el Ejecutivo estará obligado a atender e informar sobre ello, además de los informes que en torno a dicha intervención deben rendir las entidades federativas.

**162.** A partir de lo anterior, es patente que esta última reforma de ninguna manera deja sin efectos el Acuerdo impugnado, pues no limita su aplicación, ni su vigencia, por lo que continuará su plena operatividad en tanto no concluya el periodo inicial por el que fue creado, o se emita otro que lo sustituya.

**163.** El contenido vigente del referido **artículo quinto transitorio** es el siguiente:

**Quinto.** Durante los nueve años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública. Conforme a los términos planteados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esa participación deberá ser:

I. Extraordinaria, de tal manera que se acredite la absoluta necesidad, que sea temporal y solicitada de forma expresa y justificada por la autoridad civil;

II. Regulada, para que cumpla con un estricto apego al orden jurídico previsto en esta Constitución, en las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma;

III. Fiscalizada, de manera que exista la constante revisión o supervisión del funcionamiento institucional a través de la rendición de cuentas, y

IV. Subordinada y complementaria, de forma tal que las labores de apoyo que la Fuerza Armada preste a las instituciones de seguridad pública solo puedan realizarse en su auxilio o complemento, y se encuentren fundadas y motivadas.

La Fuerza Armada permanente realizará las tareas de seguridad pública con su organización y medios, y deberá capacitarse en la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de esta Constitución.

Las acciones que lleve a cabo la Fuerza Armada permanente, en ningún caso tendrán por objeto sustituir a las autoridades civiles de otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus competencias o eximir a dichas autoridades de sus responsabilidades.

El Ejecutivo Federal presentará al Congreso de la Unión un informe semestral sobre el uso de la facultad anterior, proporcionando los indicadores cuantificables y verificables que permitan evaluar los resultados obtenidos en el periodo reportado en materia de seguridad pública, y corroborar el respeto a los derechos humanos y a los de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Para el análisis y dictamen de los informes establecidos en el párrafo anterior, en un plazo no mayor a sesenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, y hasta la conclusión del plazo señalado en el primer párrafo, se integrará una comisión bicameral, en los términos que acuerden los órganos de dirección política de las Cámaras del Congreso de la Unión.

La comisión se reunirá cada que la convoque su directiva; para la emisión del dictamen semestral convocará, si así lo requiere, a los titulares de las secretarías de Gobernación, de Seguridad y Protección Ciudadana, de Defensa Nacional y de Marina. El dictamen evaluará el cumplimiento de las condiciones establecidas en el primer párrafo del presente artículo para la participación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública y deberá señalar aquellas entidades federativas donde deje de ser requerida la presencia permanente de las Fuerzas Armadas en esas labores. Asimismo, contendrá las recomendaciones que contribuyan al cumplimiento del plazo establecido en ese mismo párrafo.

La comisión bicameral remitirá a cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión los dictámenes semestrales, para su discusión y aprobación. Una vez aprobados se remitirán al Ejecutivo Federal, el que deberá informar de la atención que brindó a las recomendaciones emitidas.

La Cámara de Senadores, al analizar y aprobar los informes anuales que sobre las actividades de la Guardia Nacional le rinda el Ejecutivo Federal, evaluará la participación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública, realizadas al amparo del presente artículo transitorio, a fin de garantizar que a la conclusión del plazo señalado en el párrafo primero del mismo la Fuerza Armada permanente concluya su participación en labores de seguridad pública, y la Guardia Nacional y las demás

instituciones de seguridad pública asuman a plenitud las facultades establecidas en el artículo 21 de esta Constitución.

Las personas titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas remitirán anualmente a las correspondientes legislaturas locales y al Consejo Nacional de Seguridad Pública la evaluación integral, en una perspectiva de seis años, contados a partir de la entrada en vigor de la reforma al presente artículo transitorio, del programa señalado en el Artículo Séptimo transitorio. Los resultados de esas evaluaciones serán la base para los ajustes del referido programa y su calendario de ejecución, por los órganos correspondientes.

**164.** Asimismo, el **régimen transitorio de esta última reforma constitucional**, indica lo siguiente:

**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Consejo Nacional de Seguridad Pública determinará el grado de avance en el diagnóstico y los programas señalados en el Artículo Séptimo transitorio del Decreto de fecha 26 de marzo de 2019 en materia de Guardia Nacional, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el segundo párrafo de dicho transitorio. A partir del ejercicio fiscal 2023 el Ejecutivo Federal establecerá un fondo permanente de apoyo a las entidades federativas y municipios destinado al fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública. Dicho fondo se establecerá de forma separada e identificable respecto de cualquier otro ramo o programa destinado a otros propósitos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y no podrá ser inferior en términos porcentuales al incremento que reciba la Fuerza Armada permanente y la Guardia Nacional para tareas de seguridad pública cada año. Los recursos de dicho fondo no podrán ser utilizados para otro fin. El fondo a que se refiere el párrafo anterior se distribuirá en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Hasta un veinticinco por ciento de dicho fondo se asignará a las entidades federativas con mejores resultados en materia de seguridad pública, conforme los indicadores que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública. En adición a los recursos federales establecidos en el presente artículo transitorio, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas establecerán anualmente un fondo de apoyo a las instituciones de seguridad pública de los municipios, en especial aquellos con menor población o mayor grado de marginación. Los recursos que se asignen por cada entidad federativa deberán ser al menos en una proporción uno a uno respecto de los recursos federales a que se refiere este mismo artículo transitorio. Las partidas presupuestales a que hacen referencia los párrafos anteriores no se exceptuarán de la transparencia y fiscalización superior por razones de seguridad nacional y



deberán ser utilizadas de conformidad con lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Tercero.** Los procedimientos en trámite y pendientes de resolución en el Poder Judicial de la Federación a la entrada en vigor de este Decreto, se continuarán sustanciando hasta su resolución de fondo sin sobreseerse por cambio en la norma impugnada, y se resolverán conforme al régimen jurídico vigente al momento de su presentación.

**165.** Como podemos apreciar del **artículo tercero de este régimen transitorio**, la intención del Constituyente fue preservar la habilitación constitucional y la continuidad de la aplicación del Acuerdo impugnado.

**166.** Una vez reseñada la problemática de seguridad pública en el país, abordadas las implicaciones de la participación de las Fuerzas Armadas permanentes en las tareas de seguridad pública, examinada la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, así como los artículos transitorios que la rigen, lo que corresponde es exponer el contenido del acto impugnado sin atribuirle calificativas sobre su regularidad constitucional.

#### **VIII.4 Marco constitucional de excepcionalidad sobre la intervención de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública**

**167.** Como lo precisamos anteriormente, el Acuerdo impugnado se emitió con base en lo dispuesto por el artículo **quinto transitorio** del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> **Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

168. Dicho precepto transitorio establece que **durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto**, *en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial*, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera **extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria**.
169. Como podemos apreciar, la norma transitoria de referencia dispuso de distintas exigencias para la implementación de la fuerza castrense en tareas que constitucionalmente no le corresponden.
170. La razón de exigir tales condiciones en la propia Constitución radica precisamente en la **excepcionalidad de la participación de las fuerzas militares en tareas de corte estrictamente civil, como lo es la seguridad pública**.
171. Para hacerlo, debemos tomar en consideración algunas de las implicaciones de la **militarización —aun en supuestos provisionales— de la seguridad pública**, así como los pronunciamientos más relevantes que al respecto ha emitido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
172. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha examinado la intervención de las **fuerzas armadas permanentes** (entendidas como la conjunción del Ejército, Armada y Fuerza Aérea) **en tareas de seguridad pública**.
173. Por ejemplo, en la **acción de inconstitucionalidad 1/96**<sup>63</sup>, en donde varios miembros de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara

---

El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

<sup>63</sup> La acción de inconstitucionalidad 1/96, promovida por varios miembros de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Diputados en contra del artículo 12, fracciones III y IV de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema

de Diputados promovieron la demanda en contra del **artículo 12, fracciones III y IV de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.

- 174.** Entre las cuestiones controvertidas la parte actora esgrimió que el problema de seguridad pública es una cuestión toral que debe ponérsele especial atención porque está encaminada directamente desde la prevención hasta la mejor persecución de conductas delictuosas con la suma de esfuerzos coordinados entre las instituciones u organismos encargados de ella.
- 175.** Pero que no se debían contemplar dentro de esas funciones a la Secretaría de la Defensa Nacional, ni a la Secretaría de Marina, razón por la cual su inclusión en aquella norma impugnada dentro del Consejo Nacional de Seguridad Pública —alegó la parte actora—, carecía de justificación y sustento, por lo que era contraria al texto constitucional.
- 176.** Al respecto, el Tribunal Pleno, al declarar **infundados** los argumentos de la parte actora y declarar **válida** la norma impugnada, consideró como un hecho notorio en la sociedad de aquella época [mil novecientos noventa y seis] la proliferación de delitos: robo con violencia a casas habitación y negocios, robo de vehículos y en la vía pública, aun durante el día y con lujo de violencia, homicidios intencionales, narcotráfico, contrabando, secuestro, que se producen reiteradamente en detrimento de los gobernados.

---

Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco. Se declaró la validez de la norma impugnada en la sesión correspondiente al cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón (ponente), Castro y Castro, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Ministra Sánchez Cordero, Ministro Silva Meza y Ministro presidente Aguinaco Alemán.

177. En dicha ejecutoria se resolvió que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada tienen, dentro de sus atribuciones constitucionales y legales, una multiplicidad de funciones directa e indirectamente relacionadas con la seguridad pública. El Pleno explicó que **la interpretación histórica y teleológica del artículo 129 constitucional no llevaba a la conclusión de que el Ejército no pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles y de restringir el concepto de disciplina militar a actividades que no trasciendan de los cuarteles.**
178. El Pleno acotó que la intención del legislador constituyente se dirigió a establecer que cuando se invoque la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza militar ésta pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles. **En tiempo de paz los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia.**
179. Dentro de nuestro sistema jurídico: **a)** el referido tipo de intervención se encuentra circunscrito al orden constitucional, lo que supone, por un lado, el más escrupuloso respeto a los derechos fundamentales; **b)** que las acciones de auxilio y apoyo deben condicionarse necesariamente a que exista dicha petición expresa; y **c)** que tal intervención no puede usurpar la esfera de competencia de esas autoridades.
180. También el Pleno explicó que dentro de las funciones que tienen conexión exacta con la disciplina militar, se encuentran la de auxiliar a las autoridades civiles cuando, por las circunstancias del caso, requieren de la fuerza militar para salvaguardar la seguridad interior de la Nación.
181. De acuerdo con el criterio asumido en dicho precedente, las Fuerzas Armadas del país se encuentran supeditadas a una autoridad civil de elección popular que tiene el doble carácter en nuestro sistema

constitucional, de jefe de Estado y de Gobierno, brindando la unidad y concentración de la dirección del instituto armado en este funcionario, quien tendrá la responsabilidad legal de aplicar el uso de la fuerza militar cuando las circunstancias del país lo exijan.

- 182.** En dicho precedente este alto tribunal explicó que la suspensión de garantías que prevé el artículo 29 constitucional **no es el único caso y la única condición para que el titular del Poder Ejecutivo pueda auxiliarse del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.** Esto, porque la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones, pero de suyo excepcionales que, **a juicio del Presidente de la República, no justifiquen la suspensión de garantías, pero sí la intervención de una fuerza estatal que, efectivamente, pueda coadyuvar a salvaguardar el orden constitucional.**
- 183.** Las Fuerzas Armadas están facultadas constitucionalmente para actuar, acatando órdenes del Presidente de la República, bajo su más estricta responsabilidad, cuando, sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características, que **de no enfrentarse de inmediato por las Fuerzas Armadas, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones.**
- 184.** En ese supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, y por algún motivo se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten los derechos fundamentales estableciendo, incluso a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.

- 185.** Suspender las garantías puede propiciar una grave afectación a los gobernados en los valores de la vida y de la libertad, lo que notoriamente es contrario a la comunidad y a la justificación de la intervención de las Fuerzas Armadas que es, precisamente, servirles. De ahí que, dentro de lo posible, deba evitarse caer en ese extremo y propiciar medidas que hagan posible superar la situación aun con el auxilio de las Fuerzas Armadas, pero sujetas al respeto absoluto a los derechos fundamentales y con adhesión a las autoridades civiles.
- 186. Las Fuerzas Armadas no pueden actuar automáticamente, sino en estricto auxilio a las autoridades civiles y siempre y cuando se solicite expresamente su apoyo.** Esto significa que las Fuerzas Armadas no pueden, por sí mismas, intervenir en asuntos de la competencia de las autoridades civiles.
- 187.** Es imprescindible que se requiera su participación, pero habiéndose cumplido ese requisito, será necesario que en las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles, y además, ajustarse al estricto marco jurídico, previsto en la constitución, las leyes emanadas de ella y los tratados internacionales celebrados por México.
- 188.** Incluso este Tribunal Pleno imprimió que no sólo es constitucional la participación de las Fuerzas Armadas en auxilio o apoyo de las autoridades civiles, sino necesaria para salvaguardar el orden jurídico emanado de la propia ley fundamental.
- 189.** De la referida acción de inconstitucionalidad derivó, entre otras, la jurisprudencia de rubro: **“EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES**

**ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)”<sup>64</sup>.**

- 190.** Sin embargo, el hecho de que la intervención de las fuerzas armadas permanentes en tareas de seguridad pública se considerara constitucional, no implica invisibilizar que pueden producirse efectos nocivos.
- 191.** Además de la ya referida acción de inconstitucionalidad 1/96, destaca la **acción de inconstitucionalidad 6/2018** y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 resueltas por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>65</sup>.
- 192.** En tal asunto se controvertió la emisión de la denominada **Ley de Seguridad Interior**, y como cuestión previa el Pleno destacó que la inseguridad lacerante a la que se enfrentaba México en esa época (dos mil dieciocho), se ha hecho cada vez más aguda y compleja, principalmente por la presencia de la delincuencia organizada, pues su poder económico y su poder de fuego son un desafío que requiere y exige un enorme fortalecimiento de nuestras instituciones y una estrategia integral para enfrentarlo.

---

<sup>64</sup> La jurisprudencia P./J. 38/2000 derivada de la acción de inconstitucionalidad 1/96, resuelta por el Pleno en la sesión correspondiente al cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis por unanimidad de once votos, se encuentra publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XI, abril de 2000, página 549, registro digital 192080.

<sup>65</sup> La acción de acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 la resolvió este Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al quince de noviembre de dos mil dieciocho por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones, Franco González Salas con precisiones, Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, Ministra Piña Hernández con precisiones, Ministros Medina Mora I. (encargado del engrose) con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con precisiones, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su tema A, denominado “CUESTIONAMIENTOS A LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR EN SU INTEGRIDAD”, en su tema A.1., denominado “Competencia constitucional del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad interior”, consistente en determinar que el Congreso de la Unión no es competente para legislar en materia de seguridad interior. El Ministro Pardo Rebolledo (ponente) votó en contra. La Ministra Luna Ramos se ausentó durante esta votación.

- 193.** Ante la debilidad institucional de los cuerpos policíacos estatales y municipales para hacer frente a esta apremiante situación, ha propiciado que las Fuerzas Armadas coadyuven con las fuerzas civiles en tareas de seguridad pública.
- 194.** Al respecto, el Pleno determinó que resultaron fundados los conceptos de invalidez relativos a que la ley impugnada excedía materialmente la competencia constitucional otorgada al Congreso para legislar en materia de seguridad nacional, por lo que dicha norma fue declarada **inválida**.
- 195.** El Pleno resolvió que la norma controvertida distribuía facultades entre la federación, entidades federativas y los municipios, sin que exista una habilitación constitucional expresa para hacerlo. **La seguridad nacional, en su vertiente de seguridad interior, es una facultad exclusiva del orden federal; no es una facultad concurrente.**
- 196.** Por tanto, el Congreso no puede distribuir facultades que corresponden de forma exclusiva al orden federal entre entidades federativas y municipios. En este sentido, **se declaró inconstitucional la norma**, al exceder y convertir en concurrente a una competencia que solamente pertenece a la federación. No se colmaron los supuestos de excepcionalidad y temporalidad que deben regir en la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, pues la norma en cuestión creó un esquema permanente de participación de estas.
- 197.** Sin embargo, el propio Pleno acotó que **las razones de inconstitucionalidad de la ley examinada no permitían concluir que las Fuerzas Armadas se encuentran vedadas de ejercer funciones relacionadas con la seguridad pública**<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> En los párrafos 148 a 150 de ese proyecto, literalmente se precisó:

[148.] La seguridad nacional en su vertiente de seguridad interior es una facultad exclusiva del orden federal; no es una facultad concurrente. Por tanto, el Congreso no



198. De la interpretación de los referidos artículos 21, 89 y 129 constitucionales, se puede reconocer que hay ciertos casos en que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en seguridad pública, pero de manera excepcional, en auxilio de las autoridades civiles y de forma temporal.
199. Esta Suprema Corte destacó que, de conformidad a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el uso de fuerzas militares se permite para atender problemas de seguridad ciudadana, siempre y cuando siga una lógica de último recurso y se encuentre limitada por ciertos parámetros.
200. De igual forma, el Pleno señaló que en el *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, en donde se determinó la responsabilidad internacional del Estado por la detención arbitraria y tratos crueles y degradantes a los que fueron sometidas las víctimas, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables.
201. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que la posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender a los requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho.
202. Por ello, la intervención militar **debe responder, a su vez, a criterios estrictos de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, teniendo en cuenta que el**

---

puede distribuir facultades que corresponden de forma exclusiva la orden federal entre entidades federativas y municipios.

[149.] En este sentido, la ley es inconstitucional ya que se excede y convierte en concurrente a una competencia que solamente pertenece a la Federación.

[150.] Ahora bien, las razones que sostienen la inconstitucionalidad de la ley no permiten concluir que las Fuerzas Armadas se encuentran vedadas de ejercer funciones relacionadas con la seguridad pública.

**régimen de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles<sup>67</sup>.**

- 203.** Asimismo, el Pleno precisó que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana se encuentran por disposición constitucional expresa reservados primordialmente a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente las Fuerzas Armadas intervengan en tareas de seguridad su participación debe ser: **a) extraordinaria**, de manera que toda intervención resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; **b) subordinada** y **complementaria** a las labores de los cuerpos de seguridad civiles; **c) regulada** mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad; y **d) fiscalizada**, por órganos civiles competentes e independientes.
- 204.** En este sentido, en el referido precedente el Pleno explicó que **el Estado mexicano puede contar con una fuerza policial bajo mando civil que puede apoyarse en las capacidades de las instancias militares**. No es la naturaleza o entrenamiento de un militar lo que limita su actuación en la vida diaria de un Estado democrático, sino **las atribuciones que le son encomendadas y su finalidad**.
- 205.** De lo anterior, puede concluirse que el debate sobre la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública aún sigue vigente.
- 206.** Otra aproximación sobre la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública se encuentra en la sentencia emitida el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el *caso Alvarado Espinoza y otros contra México*, en donde se declaró la responsabilidad

---

<sup>67</sup> Serie C No. 220. Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.

del Estado por la desaparición forzada de las víctimas en el marco de un operativo militar en tareas de seguridad pública en el estado de Chihuahua<sup>68</sup>.

- 207.** En dicha ejecutoria se hizo un análisis sobre **la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad ciudadana**, en donde se determinó que, por su naturaleza y complejidad, el crimen organizado en sus distintas formas constituye por sí mismo una grave amenaza para la comunidad internacional, toda vez que atenta contra la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, obstaculiza su desarrollo e impide la vigencia de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción.
- 208.** No obstante —acotó la Corte Interamericana—, para enfrentar dicha problemática es preciso que los Estados actúen en todo momento dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos.
- 209.** Lo anterior implica que en la adopción de medidas frente a quienes se presume que atentan en contra de la seguridad interna o del orden público, los Estados no pueden invocar la existencia de situaciones excepcionales como medio para suprimir o denegar derechos garantizados por la Convención, desnaturalizarlos o privarlos de contenido real, o como justificación para practicar o tolerar actos contrarios a normas imperativas de derecho internacional, tales como la tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, entre otras graves violaciones.
- 210.** La Corte Interamericana retomó que en el *caso Montero Aranguren y otros Vs. Venezuela*, en donde se determinó la responsabilidad del Estado por la ejecución extrajudicial de treinta y siete reclusos por parte

---

<sup>68</sup> Serie C No. 370. Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018.

de elementos de la Guardia Nacional y de la policía, estableció que si bien los Estados partes de la Convención podrían desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados, dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna, dado que **el entrenamiento que reciben las fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales**<sup>69</sup>.

211. El Tribunal Interamericano señaló que la intervención de fuerzas armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que **el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles**.
212. Asimismo, indicó que puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos y recordó lo señalado por los Relatores Especiales de la Organización de las Naciones Unidas sobre Tortura, sobre Ejecuciones Extrajudiciales y sobre Independencia de Jueces y Abogados, en el sentido de que *“las funciones de investigación de la policía judicial [o ministerial] deberían estar a cargo de un entidad civil”*.
213. Lo anterior —señaló—, fue reiterado también en el caso *Osorio Rivera Vs. Perú*, en donde se estableció la responsabilidad del Estado por la desaparición de la víctima por parte de elementos que viajaban en una patrulla militar para verificar si se trataba de una persona relacionada con el terrorismo.

---

<sup>69</sup> Serie C No. 150. Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006.

214. Las precisiones del tribunal interamericano respondieron al supuesto de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles<sup>70</sup>.
215. La Corte Interamericana enfatizó que existe consenso de organismos internacionales en señalar en que **la participación de las Fuerzas Armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a determinados principios del estado de derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles.** Por tanto, concuerdan en la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas a través de cuerpos independientes de todas las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público.
216. Asimismo, el referido tribunal interamericano reiteró que el Estado debe brindar recursos sencillos y expeditos para denunciar la violación de los derechos humanos, así como que tales denuncias deben ser ventiladas ante la jurisdicción ordinaria y no militar, las cuales deberán ser efectivamente investigadas, y en su caso, sancionados los responsables.
217. No sobra recordar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre la situación de los derechos humanos en México de dos mil dieciséis señaló que en la región, y específicamente en México, **la experiencia demuestra que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna en general viene acompañada de violencia y graves violaciones a los derechos humanos**, situación agravada por la

---

<sup>70</sup> Serie C No. 274. Corte IDH. Caso Osorio Rivera y Familiares Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013.

impunidad que prevalece en estos casos respecto de los agentes militares involucrados.

- 218.** La Comisión recomendó a México desarrollar un plan para el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad pública, fortalecer a las fuerzas policiales, adoptar una ley general sobre uso de la fuerza y crear un mecanismo de rendición de cuentas ante el uso de la fuerza letal.
- 219.** En su último Informe de Seguimiento de dos mil diecinueve, la Comisión encontró que, si bien normativamente la Guardia Nacional fue concebida como un órgano civil con funciones policiales, **su composición transitoria con personal y estructura de tipo militar podría implicar duda sobre su naturaleza civil y la desmilitarización de la seguridad pública.**
- 220.** La Comisión ha recordado la exigencia de políticas públicas sobre seguridad y lucha contra el crimen que prioricen el funcionamiento de una estructura institucional eficiente desde un enfoque de derechos humanos. Igualmente, la Comisión alentó al Estado Mexicano en la implementación de medidas de rendición de cuentas de los operativos de seguridad pública que respondan a los estándares internacionales y las recomendaciones en la materia.
- 221.** Lo expuesto en este apartado revela que tanto para esta Suprema Corte como para la Corte Interamericana de Derechos Humanos es posible que las Fuerzas Armadas participen en tareas de seguridad pública. **Sin embargo, únicamente debe ocurrir ante situaciones extraordinarias que deben quedar plenamente justificadas, pues su intervención no puede tener una vocación de permanencia.**
- 222.** Lo anterior, porque la militarización de la seguridad pública implica que, contrario a lo dispuesto por el artículo 21, párrafo décimo, de la

Constitución, la seguridad pública no estará a cargo de una institución de carácter civil. Este Tribunal Pleno entiende que lo anterior fue lo que llevó al legislador constituyente a facultar al Presidente de la República a usar las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública **siempre que se hiciera de manera extraordinaria, subordinada, y complementaria, regulada y fiscalizada.**

- 223.** Una vez reseñada la problemática de seguridad pública en el país, abordadas las implicaciones de la participación de las Fuerzas Armadas permanentes en las tareas de seguridad pública, examinada la reforma constitucional de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional, así como los artículos transitorios que la rigen, lo que corresponde es analizar el contenido del acto impugnado.

### VIII.5 Estudio del Acuerdo impugnado

- 224.** En principio, es necesario precisar **lo que es materia de estudio en las controversias constitucionales.** Al respecto, al resolver la controversia constitucional 209/2021<sup>71</sup>, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que es importante tener en cuenta que a raíz de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno al Poder Judicial de la Federación, se adicionó un último párrafo a la fracción I, del artículo 105, de la Constitución para significar, entre otras cuestiones, que **los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional**<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> La controversia constitucional 209/2021 la resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión correspondiente al primero de junio de dos mil veintidós por cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>72</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- 225.** Destacó que la reforma no alteró la naturaleza de las controversias constitucionales. Es decir, que este medio de control sigue ocupándose medularmente de analizar cuestiones relacionadas con el **principio de división de poderes** y la **cláusula federal**, pero pueden estar tan íntimamente ligadas con afectaciones a derechos humanos que también podrán estudiarse en relación con estos últimos.
- 226.** Lo anterior, además, es congruente con una interpretación sistémica de los artículos 1º, tercer párrafo, y 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, en caso de que un órgano plantee argumentos en los que aduce que la presunta invasión competencial le impide realizar las tareas que en su ámbito de competencias corresponden a la protección de derechos humanos, es posible analizar tales planteamientos en esta vía de control constitucional.
- 227.** Es decir, la previsión de analizar violaciones a derechos humanos en este medio de control no desnaturaliza ni cambia la esencia de las controversias constitucionales, sino que permite realizar una interpretación integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que tome en cuenta que el ejercicio de facultades por parte de las autoridades conlleva normalmente implicaciones en el goce de los derechos humanos<sup>73</sup>.

---

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]

En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. [...]

<sup>73</sup> **Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.



- 228.** Esto significa que al efectuar el análisis de la norma general, acto u omisión cuya invalidez se reclame deben ser examinados los planteamientos relacionados con alguna afectación directa a la Constitución. Lo que incluye, por la relevancia en el estudio de este asunto, aspectos de **fundamentación y motivación** a que se refiere el artículo 16 constitucional, desde luego, al tener conexión con el planteamiento de invasión de competencias, por lo que, previo a examinar la regularidad constitucional de la fundamentación y motivación del Acuerdo impugnado, es oportuno **clarificar su clasificación jurídica**.
- 229.** El **Acuerdo controvertido es una norma general** pues reúne las características de *generalidad, abstracción e impersonalidad* que revisten ese tipo de disposiciones.
- 230.** En la ejecutoria derivada de la acción de inconstitucionalidad **31/2019**, el Pleno de esta Suprema Corte estableció el criterio de que la **acción de inconstitucionalidad** procede en contra de cualquier ley, como acto formalmente legislativo<sup>74</sup>.
- 231.** Al respecto, el Pleno explicó que para verificar si se está ante una **norma general, no es relevante su denominación** sino sus características **formales** y sus elementos **materiales** de *generalidad, abstracción e impersonalidad*, pues hay ocasiones en que a leyes se les denomina decretos y viceversa. Lo que trasciende es que en un decreto en estricto sentido se establecen casos determinados y específicos por tiempo, personas o lugares<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Resuelta en sesión de 1º de julio de 2019, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ministra Esquivel Mossa, Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ministra Piña Hernández, Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>75</sup> Las razones de esta conclusión se presentaron, en primer lugar, para dar una utilidad al término “*norma general*” del texto constitucional, y, en segundo lugar, porque también debía tomarse en cuenta que la propia fracción II, del artículo 105, de la Constitución

232. Tales consideraciones, si bien se emitieron al resolver una **acción de inconstitucionalidad** y no una **controversia constitucional**, **resultan relevantes para el análisis de este caso**, toda vez que lo trascendente es que esta Suprema Corte ha establecido que para clarificar si se está frente a una norma general no es relevante su denominación sino sus características formales y sus elementos materiales de *generalidad*, *abstracción* e *impersonalidad*.
233. Así, **el Acuerdo controvertido** tiene las características propias de una **norma general**, ya que cuenta precisamente con las referidas cualidades de ser, **general**, **abstracta** e **impersonal**.
234. En efecto, dicho Acuerdo es **general** porque como acto jurídico no desaparece después de su aplicación, sino que tiene una pervivencia vinculada al propio periodo al que se sujetó su contenido, esto es, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades, e implantación territorial, sin que pueda exceder de cinco años a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.
235. Esto es, la generalidad del acuerdo impugnado implica su permanencia y deberá aplicarse cuantas veces se actualice el supuesto ahí previsto, relativo a la necesidad de que las fuerzas armadas permanentes auxilien a la policía civil que es la Guardia Nacional, lo que significa que el acuerdo deberá aplicarse de manera reiterada hasta la obtención de su finalidad que es la implementación de la Guardia Nacional o hasta el agotamiento de su vigencia.
236. El Acuerdo impugnado es **abstracto e impersonal** porque prevé un número indeterminado e indeterminable de ocasiones en las que deberá

---

Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la procedencia de la acción en contra de “*leyes federales*”, “*leyes locales*” o “*leyes electorales*”.

aplicarse y sus efectos se irradian a toda la población, esto es, a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.

**237.** Precisamente esas características que se distinguen del Acuerdo impugnado, aun cuando es emitido por el Titular del Poder Ejecutivo, permiten categorizarlo como una **norma general** y a partir de esa naturaleza es que se emprenderá el estudio de los planteamientos formulados en este asunto.

**238.** Así, una vez fijado el marco constitucional de la seguridad pública en el país, el contenido de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve y sus artículos transitorios, el contenido del Acuerdo impugnado, así como el marco de excepcionalidad al que se encuentra sujeta su constitucionalidad, la materia de análisis de esta controversia constitucional y la naturaleza de la **norma general** impugnada, **procede efectuar el estudio del Acuerdo** que nos ocupa, con base en los conceptos de invalidez planteados por la Cámara de Diputados actora.

**239.** Como se establece al inicio de este considerando, son **infundados los distintos conceptos de invalidez** hechos valer, por lo que para explicar la postura que fundamenta esta afirmación, en principio es necesario efectuar un análisis comparativo entre el **artículo quinto transitorio** de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve y el **Acuerdo impugnado**:

**Reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, artículos transitorios**

**Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República **podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de**

**seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.**

El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

**Sexto.** Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, **las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley**, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

**Acuerdo controvertido, publicado el once de mayo de dos mil veinte**

**Primero. Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional** en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, **durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años** contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, **realizará las funciones que se le asignen** conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la **Ley de la Guardia Nacional**.

**Tercero.** En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y **observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.**

**Cuarto.** Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

**Quinto.** Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.

240. Como se aprecia de la comparación presentada, **el Ejecutivo Federal acató lo previsto en esa disposición constitucional transitoria pues reiteró cada uno de sus conceptos centrales para dar cumplimiento a esa reforma.** No podía ser de otra manera atendiendo a la función ejecutiva que corresponde desarrollar el Presidente de la República frente a la emisión de esa reforma de gran importancia en materia de seguridad pública.
241. Esto es así porque el artículo **quinto transitorio** de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación constituye **una facultad establecida por el constituyente** que el Ejecutivo desarrolló con apoyo en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual **establece una obligación dual** al Presidente de la República: **a)** ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión; y **b)** a través de esa función anterior, proveer su exacta observancia en la esfera administrativa<sup>76</sup>.
242. Precisamente siguiendo el contenido de la referida disposición transitoria, en el **Acuerdo controvertido** el titular del Poder Ejecutivo Federal dispuso que la Fuerza Armada permanente del país se coordine con la autoridad civil del Secretario de Seguridad y Protección

<sup>76</sup> **Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

**I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.**

Ciudadana **para brindar su apoyo de las actividades de la Guardia Nacional**, que es un cuerpo policial **civil** en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>77</sup>.

- 243.** Como se adelantó, de la lectura del Acuerdo en cuestión se aprecia que se invocaron como **fundamento** de la emisión de ese acto los artículos 89, fracción I, de la Constitución y el citado quinto transitorio de la reforma constitucional de dos mil diecinueve que precisamente lo facultan **para aplicar la disposición constitucional**<sup>78</sup>.
- 244.** Como **motivos** para la emisión del Acuerdo, el titular del poder Ejecutivo Federal destacó esa reforma constitucional, así como la consecuente emisión de la Ley de la Guardia Nacional y al respecto señaló que dicha institución de seguridad pública de carácter civil **requiere de un periodo de implementación para cumplir cabalmente con las funciones a su cargo.**

---

<sup>77</sup> **Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. [...]

La **seguridad pública** es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

**Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil,** disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: [...]

<sup>78</sup> **Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

245. Lo anterior, sin lugar a dudas corresponde íntegramente con la razón en la que el Constituyente sustentó la decisión de **que las autoridades castrenses contribuyan en las labores de seguridad pública** que son exclusivas de las autoridades civiles, específicamente de la Guardia Nacional.
246. En esa misma línea argumentativa, en el Acuerdo se hizo énfasis en que **la seguridad pública es un deber primario** a cargo del Estado, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, por lo que destacó como imprescindible el garantizar a la población el cumplimiento de dicha obligación del Estado.
247. Asimismo, se precisó que las funciones a desempeñar por las fuerzas armadas serán **las que les asigne la autoridad civil** en tareas de seguridad pública, de entre las previstas en determinadas fracciones del referido **artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional**.
248. Este aspecto es especialmente relevante porque las autoridades castrenses tienen asignadas tareas bien delimitadas dentro de un marco normativo determinado para lo cual fue habilitado el Poder Ejecutivo en la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve, lo que significa que las funciones de la Fuerza Armada permanente no derivan de una actividad de hecho, sino a partir de tres escenarios fundamentales:
- a) Una disposición constitucional que comprende su intervención precisa dentro de la función de la seguridad pública a través de una habilitación específica en ese sentido para el Poder Ejecutivo;

- b) Un Acuerdo general emitido por el Presidente de la República en donde ejerce esa habilitación constitucional que precisa la forma en que dicha intervención castrense tendrá lugar; y
- c) Un conjunto de normas asociadas que brindan estructura a la función de seguridad pública que emprenderán los elementos castrenses, cuya aplicación deriva del propio Acuerdo presidencial emitido para cumplir con su habilitación constitucional en esa materia.

**249.** De esta forma, la intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública cuenta con una instrucción general por parte del Presidente de la República, quien ejerce la titularidad de esas fuerzas, lo cual cuenta con suficiente soporte normativo y constitucional, de manera que **esas tareas las desarrollan no a través de una actividad de hecho, sino en virtud de un marco legal expreso que ahora brinda seguridad jurídica a esa forma de intervención.**

**250.** La ausencia de un conjunto normativo expreso sobre dicha intervención militar permitiría cuestionar la facultad de las fuerzas armadas para participar en tareas generales de seguridad pública, lo que podría incluso afectar la legalidad de sus funciones en el contexto del ámbito penal.

**251.** En el marco constitucional vigente, la existencia del Acuerdo impugnado permite que las tareas desplegadas por los elementos castrenses se desarrollen en un estado de legalidad, máxime cuando su actividad está supeditada a la exigencia constitucional de que sea el Presidente de la República quien autorice a los elementos castrenses a realizar ese tipo de funciones. Esto es, el Acuerdo aporta garantías que brindan seguridad jurídica y constituyen un claro avance en la



intervención ordenada y efectiva de las fuerzas armadas en la seguridad pública.

- 252.** En ese sentido, en el artículo **Tercero del Acuerdo** se determinó que la intervención ordenada se regirá por la estricta **observancia y respeto a los derechos humanos** en acatamiento con artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e indicó que debe ceñirse a lo establecido en la **Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos de la materia**<sup>79</sup>.
- 253.** En sintonía con lo anterior, estableció que las tareas que desarrollen las fuerzas castrenses armadas con motivo de esa instrucción **estarán bajo la supervisión del órgano interno de control de la dependencia que corresponda**.
- 254.** Esta atribución no puede comprenderse asignada a una autoridad distinta a la civil, por dos motivos: primero, porque los Artículos Quinto y Sexto Transitorios de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve no condicionaron la aplicación de los mecanismos de control de naturaleza castrense, en segundo lugar, porque previamente destacó que la Fuerza Armada contribuiría en las funciones de seguridad pública encomendadas a la Guardia Nacional como autoridad civil<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> **Tercero.** En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.

<sup>80</sup> **Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

**Sexto.** Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el

255. En ese sentido, de manera expresa **instruyó al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los Secretarios de la Defensa Nacional y Marina** con el propósito de definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional que es un cuerpo policial civil.
256. En cuanto a la **temporalidad** de la participación armada ordenada, acotó la duración de la intervención militar en tareas de seguridad pública **al periodo de consolidación del cuerpo policial civil**, y siguiendo la instrucción legislativa contenida en el citado artículo **quinto transitorio**, precisó que **esa participación no excedería del plazo de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional** en materia de Guardia Nacional publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.
257. Ese aspecto temporal no se acota con la reforma constitucional de dieciocho de noviembre de dos mil veintidós al citado **artículo quinto transitorio**, sino que se extiende y, por ende, ante su pervivencia, se habilita su análisis a pesar de esa modificación constitucional.
258. En el propio **Acuerdo impugnado** el titular del Poder Ejecutivo señaló que la participación de la Fuerza Armada permanente sería de manera **extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria** de la labor civil de seguridad pública a cargo de la Guardia Nacional, lo cual es perfectamente compatible con la disposición contenida en el citado artículo **quinto transitorio**.

---

establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

**259.** De esta forma, dadas las particularidades del caso, una posible declaratoria de inconstitucionalidad del Acuerdo podría afectar de forma negativa las garantías que el Constituyente y el Congreso de la Unión establecieron cuando permitieron temporalmente la intervención de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública. Este Acuerdo, por sus características, constituye además un límite para que el Ejecutivo Federal, establezca los alcances y las modalidades en el ejercicio de esta facultad, que le fue atribuida de forma extraordinaria y, se reitera, temporal.

- **El Acuerdo recurrido no vulnera el principio de división de poderes en relación con el diverso de reserva de ley**

**260.** En el concepto de invalidez que fue sintetizado en el punto I, la Diputada Laura Angélica Rojas Hernández, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva para el segundo año de la LXIV Legislatura, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión<sup>81</sup>, expuso principalmente que el Acuerdo impugnado vulnera el principio de **división de poderes** en relación con el diverso principio de **reserva de ley**.

**261.** Lo anterior porque, desde su perspectiva, el Acuerdo impugnado regula arbitrariamente cuestiones de competencia exclusiva del Congreso de la Unión. Además, debido a que la intervención de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública es restrictiva por sí misma de derechos humanos, se vulnera el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>82</sup> y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

---

<sup>81</sup> Sin que para su legitimación fuera necesaria una minoría parlamentaria porque la procedencia de la controversia constitucional no lo exige.

<sup>82</sup> **Artículo 30.** Alcance de las Restricciones

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a

- 262.** Por último, considera que la emisión del Acuerdo impugnado debió surgir con posterioridad a que el Congreso de la Unión emitiera la legislación correspondiente a la intromisión gradual de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad pública, pues el Constituyente reservó el ámbito competencial al Congreso de la Unión para emitir una ley que regule el ejercicio de la facultad prevista en el referido artículo quinto transitorio.
- 263. No asiste razón a la promovente** porque parte de una premisa inexacta al aseverar que la voluntad del constituyente era reservar competencia al Congreso de la Unión para legislar sobre la intromisión de la fuerza armada permanente en funciones de seguridad pública.
- 264.** Como se puede advertir del contenido del artículo **quinto transitorio** que dio origen al **Acuerdo impugnado**, la voluntad del Constituyente no fue reservar al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre la posibilidad de que la Fuerza Armada permanente participe en labores de seguridad pública en un plazo máximo de cinco años mientras la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.
- 265.** En realidad el Constituyente otorgó al Presidente de la República la facultad de disponer de la Fuerza Armada permanente para desempeñar tareas de seguridad pública de forma excepcional, dentro de un plazo de cinco años en el que la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial<sup>83</sup>.

---

leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

<sup>83</sup> **Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

266. Es decir, **la norma transitoria en comento no resguardó la facultad de emitir una normativa relacionada con la participación de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública**, sino que otorgó esa facultad excepcional al Presidente de la República mientras la Guardia Nacional implementa los elementos logísticos necesarios para su funcionamiento.
267. Desde la iniciativa de reforma presentada por la Cámara de Diputados —cuya representante es la actora en esta controversia— y durante los trabajos legislativos de ambas Cámaras, se sostuvo que la fuerza armada permanente colaboraría con la integración de la Guardia Nacional, tanto en la aportación de personal inicial, como en las labores de formación del cuerpo policial resultante sujeto al mando civil.
268. La condición de **excepcionalidad** referida proviene precisamente del artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del que se reitera que dispone que en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar<sup>84</sup>, cuya lectura en contrario sentido implica **reconocer la prohibición constitucional** de que las fuerzas armadas desempeñen tareas de seguridad pública porque esas labores corresponden a las autoridades civiles.
269. Si la voluntad del Constituyente hubiera sido que el Poder Legislativo prescribiera una legislación para regular de forma ordinaria la participación de la fuerza armada permanente en funciones de seguridad pública **habría efectuado argumentaciones específicas sobre ese punto que guardarán relación con la prohibición constitucional**

---

<sup>84</sup> **Artículo 129.** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

mencionada, incluso pudo generar una obligación legislativa expresa en ese sentido.

270. Por lo anterior, esta Suprema Corte considera que la parte actora sustenta sus argumentos en la afirmación inexacta de que el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para emitir una ley que regule el ejercicio de la facultad prevista en el referido **artículo quinto transitorio**, pues ello constituyó una **facultad explícita y excepcional** al Presidente de la República para que condicionada a determinados fundamentos pudiera hacer uso temporal de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública.
271. La imprecisión de la que parte dicho motivo de inconformidad invariablemente repercute en la percepción que tuvo la representante de la Cámara de Diputados para afirmar que el Acuerdo impugnado vulnera el **principio de división de poderes** en relación con el diverso de **reserva de ley**.
272. La facultad otorgada al Presidente de la República implica que **pueda** disponer de las fuerzas castrenses de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, dentro de los cinco años posteriores a la emisión del Decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve, mientras esta institución civil desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.
273. En ese sentido, la facultad otorgada por el Constituyente es potestativa, pero no obligatoria, lo que robustece la cuestión de excepcionalidad referida, para lo cual deberá tomar en consideración los **parámetros o fundamentos establecidos en el mismo transitorio** relacionados con la temporalidad y de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

274. Por ello, también es desacertado considerar que el Acuerdo impugnado debió surgir con posterioridad a que el Congreso de la Unión emitiera la legislación correspondiente a la intromisión gradual de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad pública, ya que el Constituyente no estableció una atribución reglamentaria al Presidente de la República que dependiera de la emisión de una norma general para su implementación o ejecución.
275. Si fuera así, **resulta un contrasentido** que la representante de la Cámara de Diputados argumente como motivo de inconformidad que una facultad expresamente otorgada al Presidente de la República no pudiera ser desarrollada **debido a una omisión legislativa que no ha sido generada por la parte actora.**
276. Por otro lado, de aceptarse que corresponde al Titular del Poder Ejecutivo Federal reglamentar y definir los conceptos de intervención extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, implicaría considerar que ejerza su facultad reglamentaria, lo que **sí podría impactar** en la aludida invasión de esferas competenciales alegada por la parte actora, de forma que el argumento central de invasión resulta incongruente con la pretensión alegada.
277. Lo anterior implicaría, además, subordinar la facultad otorgada por el Constituyente al Poder Ejecutivo a una interpretación realizada por el Poder Legislativo, lo que además **retrasaría la posibilidad de dar cumplimiento a un mandato constitucional atribuible al mismo legislador y que está sujeto a un plazo perentorio** de cinco años a partir de la entrada en vigor de la varias veces citada reforma constitucional de dos mil diecinueve.
278. Por último, no debe pasar inadvertida la facultad conferida al Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad pública; sin embargo, ello **no implica que el Constituyente se facultara para emitir una**

**disposición de carácter extraordinario** que regule la participación de la fuerza armada permanente en cuestiones de seguridad pública por un plazo de cinco años. Esto, precisamente porque del acuerdo impugnado por sí mismo y a la luz de la reforma constitucional de dos mil diecinueve se obtiene que **la participación de las fuerzas armadas no tiene una vocación de permanencia, sino de excepcionalidad.**

**279.** En suma, **los conceptos de invalidez resultan infundados** porque Poder Constituyente **no estableció una obligación de legislar** sobre la forma de intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública porque se trata de una participación excepcional y no permanente al tenor de lo dispuesto en el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**280.** Adverso a ello, **facultó expresamente al Presidente de la República** para hacer uso de las fuerzas castrenses en tareas de seguridad pública dentro de un plazo perentorio a partir de **determinados fundamentos que justifican esa excepcionalidad** y que son compatibles con la doctrina constitucional de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**281.** El propio Poder Legislativo a través del artículo quinto transitorio de reforma constitucional de dos mil diecinueve **facultó al Presidente de la República a implementar dicho régimen transicional**, quien, en cumplimiento a ello, **materializó mediante el Acuerdo impugnado, que es general, abstracto e impersonal**, y para ello se ciñó a lo expresamente señalado en el citado **artículo quinto transitorio** constitucional.

**282.** Así, contrario a lo argumentado por la Cámara de Diputados, con el Acuerdo controvertido no se pone de manifiesto la actualización de las trasgresiones que alega. Por el contrario, se aprecia la sujeción del Ejecutivo Federal a los lineamientos previstos en el **artículo quinto**



**transitorio** de la reforma constitucional señalada, de manera que **no se materializa una vulneración al principio de división de poderes**, toda vez que:

- No se aprecia que se **subordine** al Poder Legislativo al Ejecutivo, ya que no contiene mandato en ese sentido.
- No implica **dependencia** del Poder Legislativo respecto al Ejecutivo, pues lo que contiene el Acuerdo no impide que el legislador tome decisiones o actúe de manera autónoma.
- No se concreta una **intromisión** porque el Poder Ejecutivo no interfiere en una cuestión propia del Legislativo, sino que incluso, la redacción misma del Acuerdo permite advertir que se apegó a las palabras y conceptos que el Constituyente plasmó en el artículo **quinto transitorio** de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación.

**283.** Por ello, **tampoco estamos en presencia de una restricción a derechos humanos que deba contenerse en una norma** como lo refiere el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues se trata de una habilitación constitucional transitoria expresa que está sujeta a determinados fundamentos que cumplen con los estándares nacionales e internacionales de excepcionalidad para garantizar la seguridad pública del país a través del apoyo de sus fuerzas armadas.

**284.** Con base en lo anterior, se concluye que **la emisión del Acuerdo impugnado no vulnera el principio de división de poderes, en relación con el diverso de reserva de ley.**

- **El Acuerdo impugnado no se encuentra indebidamente fundado y motivado, ni desborda el contenido del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve**

- 285.** Asimismo, son **infundados** los conceptos de invalidez hechos valer y que fueron sintetizados en los puntos **I**, inciso **d)**, **II**, y **III**, del apartado correspondiente, puesto que el Acuerdo controvertido **no** se encuentra indebidamente fundado y motivado, **ni** desborda lo previsto en el **artículo quinto transitorio** en que se sustenta.
- 286.** En efecto, es patente que el Acuerdo en cuestión fue emitido por el Presidente de la República para **ejecutar la orden dada por el constituyente para materializar esa voluntad legislativa que requiere la intervención de otro poder para operar en la realidad**, y sin que con ello se estén invadiendo competencias legislativas del Congreso de la Unión. Tan es así que, como se ha expuesto y se reiterara más adelante, el acuerdo emitido por el presidente se ciñe a lo determinado por la reforma constitucional de dos mil diecinueve y sujeta en todo momento la actuación de las instituciones involucradas **a lo dispuesto en la ley**.
- 287.** Entonces, para resolver este planteamiento es necesario referirnos nuevamente a la reforma constitucional de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional y a su régimen transitorio, de lo que se obtiene que el **artículo quinto transitorio constitucional** de referencia no dio una autorización esporádica o eventual para que el presidente de la República hiciera uso de la Fuerza Armada permanente, sino que esa habilitación surgió en el contexto de la creación de la Guardia Nacional, lo cual debe leerse de conformidad con los **artículos tercero y sexto transitorios de esa reforma constitucional** que autoriza la

intervención de elementos militares durante la consolidación de esa institución civil<sup>85</sup>.

- 288.** Es decir, la reforma constitucional de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional tenía un doble objetivo: **a)** la creación y construcción de esa institución civil; y **b)** el acompañamiento de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública mientras que se daba esa construcción.
- 289.** El Presidente de la República no ejerció la facultad que le fue conferida constitucionalmente de manera inmediata a que se aprobó la reforma constitucional de dos mil diecinueve, sino que lo hizo una vez que fueron aprobadas las normas secundarias, relativas a la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional de Registro de Detenciones, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.
- 290.** Dichos ordenamientos secundarios, incluso retratan la voluntad legislativa de incorporar a las fuerzas militares en tareas de seguridad pública, pues contienen supuestos jurídicos en donde realizan funciones de apoyo a las autoridades de seguridad pública ordinarias.

---

<sup>85</sup> **Tercero.** Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional. [...]

**Sexto.** Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

- 291.** Por ejemplo, en el artículo 1º, párrafo primero, de la Ley de Nacional sobre el Uso de la Fuerza, dispone su aplicación en toda la República a las autoridades que la apliquen dentro de sus funciones, lo que incluye a la Fuerza Armada permanente cuando realiza funciones de seguridad pública<sup>86</sup>.
- 292.** En el mismo sentido, en el precepto 19 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones precisamente regula la aplicación de las disposiciones de esa norma a las autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública<sup>87</sup>.
- 293.** Esto revela que el propio legislador ha incluido en un paquete normativo la suma de funciones específicas que las autoridades militares deben realizar cuando intervengan en tareas de seguridad pública, por lo que no era exigible al Titular del Poder Ejecutivo que desarrollara cada uno de los conceptos a que se refiere el **artículo quinto transitorio** antes señalado para considerar que el Acuerdo impugnado cuenta con la suficiente fundamentación y motivación.
- 294.** Ahora, los **fundamentos** de la **intervención militar autorizada por el legislativo** y que materializó el Titular del Poder Ejecutivo, los cuales están contenidos en la referida disposición constitucional transitoria, abarcan los siguientes puntos:

---

<sup>86</sup> **Artículo 1.** Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional; tienen como fin regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de **la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública.**

[...]

<sup>87</sup> **Artículo 19.** Cuando la detención **se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública**, éstas, bajo su más estricta responsabilidad, deberán dar aviso, inmediatamente, de la detención a la autoridad policial competente, brindando la información necesaria para que ésta genere el registro correspondiente, en términos de lo establecido por esta Ley.

- **Un objetivo específico**

**295.** Que la participación de las fuerzas castrenses en las labores de seguridad pública se deben decretar mientras la Guardia Nacional encargada de esa función civil desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.

**296.** El **Acuerdo impugnado** delimita esa intervención para cumplir con ese objetivo que justifica la intervención militar en esas tareas para garantizar la seguridad pública en el país como un deber primario a cargo del Estado durante el periodo de implementación de la Guardia Nacional, **como se justificó en los considerandos de ese Acuerdo ejecutivo.**

- **Intervención militar delimitada a un plazo fijo**

**297.** El plazo durante el cual intervendrá la Fuerza Armada permanente en las tareas civiles de seguridad pública encomendadas a la Guardia Nacional, está perfectamente acotado en el **Acuerdo impugnado** al contenido del referido **artículo quinto transitorio**, pues la participación militar no puede exceder del plazo de cinco años contado a partir de la publicación de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

- **Intervención militar extraordinaria**

**298.** Como se estableció anteriormente, la participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública debe caracterizarse por ser **excepcional.**

**299.** El contenido del artículo 129 de la Constitución permite afirmar que la regla general es que la autoridad militar, entendida como la Fuerza Armada permanente, únicamente podrá desempeñar funciones

relacionadas con la disciplina militar, no así aquellas relacionadas con la seguridad pública en las cuales **su utilización está prohibida**.

- 300.** Una cláusula permisiva en ese sentido dentro del texto constitucional debe condicionarse al cumplimiento de determinadas exigencias que la justifiquen, **siempre que cumplan con un estándar constitucional óptimo**, como lo ha desarrollado la doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 301.** Dentro de esa doctrina, ha establecido los siguientes **lineamientos** a partir de los cuales las Fuerzas Armadas del país pueden participar en labores relacionadas con seguridad pública:
- a) Acatando órdenes del Presidente de la República, para lo cual deberá fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia.
  - b) A solicitud expresa, fundada y motivada de las autoridades civiles.
  - c) Que sus labores de apoyo se encuentren subordinadas a las autoridades civiles.
  - d) Debe respetarse el principio de legalidad, esto es, no rebasar las facultades que las leyes les confieren.
  - e) Se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna situación urgente, como una perturbación grave a la paz pública o cuando se ponga en importante peligro la seguridad pública.
  - f) Debe cuidarse escrupulosamente que se respeten los derechos humanos, estableciendo, incluso, a través de los organismos

competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado<sup>88</sup>.

- 302.** No cabe duda de que las anteriores circunstancias justifican de manera **excepcional** la intervención de las fuerzas militares para controlar una situación que afecte gravemente la estabilidad social o del propio Estado.
- 303.** Lo que es concordante con el estándar fijado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario atendiendo a las circunstancias del caso<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> *“SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL”.*

*“EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)”.*

*“EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA”.*

*“EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES”.*

*“EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. LA DETERMINACIÓN DE CUÁLES SON SUS FUNCIONES, EXIGE EL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LA CONSTITUCIÓN Y, POR LO MISMO, LA COMPRENSIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, CONFORME AL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE”.*

Jurisprudencias P./J. 39/2000, P./J. 38/2000, P./J. 37/2000, P./J. 36/2000 y P./J. 34/2000. Registros 192079, 192080, 192081, 192082 y 192084. Pleno SCJN. Acción de inconstitucionalidad 1/96. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Ministro Mariano Azuela Güitrón.

<sup>89</sup> Corte IDH. Serie C. No. 220. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Párrafo 86.

- 304.** Un análisis comparativo entre el estándar establecido en el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con el **Acuerdo impugnado** permite concluir que el Presidente de la República cumplió con su tarea de respetar la **excepcionalidad** de la intervención militar.
- 305.** Esto, pues acató el contenido constitucional expresado en la disposición transitoria en donde el Poder Legislativo acotó el caso extraordinario de la participación de las fuerzas armadas **para garantizar la seguridad pública mientras lo requiera la Guardia Nacional**, es decir, en tanto esta institución civil desarrolla su estructura, capacidades, y logra consolidar su implementación territorial, pero además, **durante un periodo máximo de duración** supeditado a la emisión de la reforma constitucional de dos mil diecinueve que corresponde con la voluntad del legislador constitucional.
- 306.** En suma, el Acuerdo impugnado no genera una vocación de permanencia absolutamente inamovible, sino que su temporalidad está acotada por su propio contenido y la norma constitucional del quinto transitorio de donde dimana como disposición abstracta, general, impersonal y delimitada a las funciones que expresamente determinó el Presidente de la República a partir de la habilitación constitucional que le fue otorgada para la obtención de un fin específico que es la consolidación de la Guardia Nacional, sin exceder los parámetros fijados en los artículos **Tercero, Quinto y Sexto Transitorios** de la reforma constitucional de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional.

---

Ver también Corte IDH. Serie C. No. 150. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de junio de 2006. Párrafo 78.

*Cfr.* Comisión IDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párrafo 105.



307. Es por ello que el fundamento sobre que la intervención sea **extraordinaria** se encuentra suficientemente cumplida en los **considerandos** y en el artículo **PRIMERO** del **Acuerdo impugnado**.

- **Participación militar subordinada y complementaria**

308. Estos elementos suponen una intervención de las fuerzas militares en las funciones de las autoridades civiles, específicamente de la Guardia Nacional. **La subordinación significa que los elementos castrenses actuarán bajo el mando y dirección de esa autoridad civil.**

309. Este fundamento delimita una función coordinada sólo en cuanto al ejercicio material de la atribución asignada, pero **no respecto del empleo del mando, el cual siempre debe efectuarse por la autoridad civil.** En este caso, de la Guardia Nacional.

310. No sólo eso, la **complementariedad también genera la condición de que la tarea en materia de seguridad pública sea efectuada para suplir las deficiencias en alguna función que ya desarrollen las autoridades de seguridad pública.**

311. Por ello, estas condiciones exigen de una precisión específica sobre quiénes serán las autoridades civiles que dirigirán las funciones de las fuerzas militares y que les sean asignadas tareas que no realicen de manera exclusiva, sino como apoyo para favorecer esas labores.

312. Esto quiere decir que **la Fuerza Armada permanente no tendrá a cargo labores exclusivas de seguridad pública**, sino que actuará de manera coordinada con las autoridades civiles para lograr los objetivos de estas últimas.

**313.** El elemento de **subordinación** de la actuación de la Fuerza Armada permanente se encuentra debidamente cumplido en el **acto ejecutivo impugnado**, puesto que en su artículo **CUARTO** dispone una instrucción al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina **para definir la forma en que las fuerzas militares complementarán la función de la Guardia Nacional.**

**314.** Lo **complementario** se encuentra en el propio artículo **SEGUNDO** del Acuerdo controvertido que dispone que la Fuerza Armada permanente apoyará las tareas de seguridad pública que le asignen, esto es, que será la autoridad civil la que le convocará e indicará cuál o cuáles tareas requiere que despliegue dentro de las autorizadas en el precepto 9 de la Ley de la Guardia Nacional. Es decir, **para la práctica de tareas encomendadas exclusivamente a la autoridad civil.**

- **Intervención militar regulada**

**315.** Este fundamento exige que la participación de las fuerzas armadas en el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana debe estar **prevista en mecanismos legales** que normen la función complementaria.

**316.** La facultad prevista en el **artículo quinto transitorio** exige que queden claras las normas que regirán las funciones de la Fuerza Armada permanente.

**317.** En este caso, el fundamento de la **intervención militar regulada** se encuentra adecuadamente prevista en el **Acuerdo impugnado** en donde no sólo se justifica en el **artículo quinto transitorio** de la antes mencionada reforma constitucional de dos mil diecinueve, sino que se

establecen las disposiciones que regirán las funciones de las autoridades militares en tareas de seguridad pública.

- 318.** Al respecto, el artículo **SEGUNDO** del acto ejecutivo impugnado dispone que la participación de la autoridad militar deberá sujetarse a las funciones previstas para la autoridad civil en las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, que señalan lo siguiente:

### **Ley de la Guardia Nacional**

**Artículo 9.** La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

- I.** Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable;
- II.** Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:
  - a)** Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;
  - b)** La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;
  - c)** Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;
  - d)** Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación;
  - e)** Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las instalaciones estratégicas, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y
  - f)** En todo el territorio nacional, en el ámbito de su competencia; en las zonas turísticas deberán establecerse protocolos especializados para su actuación;

[...]

**IX.** Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**X.** Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables;

[...]

**XIII.** Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos;

**XIV.** Efectuar las detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales;

**XV.** Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia;

**XVI.** Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Al efecto, la Guardia Nacional contará con unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos correspondientes;

[...]

**XXV.** Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;

[...]

**XXVII.** Colaborar, cuando sea formalmente requerida, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

**XXVIII.** Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública;

[...]

**XXXIV.** Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales;

[...]

- 319.** Dicho precepto se comprende a partir de una lectura conjunta con el artículo **TERCERO** del mismo Acuerdo, en donde se precisa que tales labores realizarán sus labores respetando los derechos humanos regulados por el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a las reglas que establece la Ley Nacional sobre del Uso de la Fuerza.
- 320.** Esto significa que los elementos castrenses deberán regular sus funciones con base en la actividad que las autoridades civiles desarrollan dentro de las funciones de seguridad pública, por lo que deberán regirse conforme a las disposiciones legales aplicables para impedir que las operaciones militares produzcan escenarios de uso excesivo o letal de la fuerza durante su intervención para garantizar la seguridad de las personas.
- 321.** Como se precisó, la atención al contenido de estos ordenamientos permitirá identificar un marco normativo aplicable sobre el cual ahora las fuerzas armadas deben desplegar su intervención, lo cual resulta necesario atendiendo a que la habilitación constitucional respecto de su participación en tareas de seguridad pública exigía de la instrucción, a través del Acuerdo impugnado, por parte del Presidente de la república para desempeñar esa función.
- 322.** Además, la mención a esas normas en el Acuerdo impugnado no es limitativa, sino que se entiende que deberá observarse todo el marco normativo aplicable a la seguridad, por ello, el fundamento sobre la **regulación** de la intervención militar se encuentra debidamente motivada.

**323.** Cabe precisar que del análisis de las diversas fracciones del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, que contienen las funciones de seguridad pública en las que se ha habilitado la intervención de las fuerzas militares, se obtiene que están referidas a los siguientes grandes ámbitos:

### **a) Prevención de delitos**

**324.** La cual constituye una de las funciones primordiales de la seguridad pública y que tiene aplicación en zonas fronterizas, recintos fiscales, parques nacionales, lugares, zonas o espacios considerados como zonas federales, entre otras.

### **b) Salvaguarda de la integridad de las personas y su patrimonio**

**325.** Lo cual se erige como una exigencia y una garantía que el Estado debe brindar a todas las personas.

### **c) En materia de detenciones y aseguramiento de bienes relacionados con la comisión de delitos**

**326.** Las fuerzas armadas deben participar no sólo en la detención de las personas a quienes se atribuye la comisión de un delito como lo regula el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>90</sup>, también significa que deben realizar el registro de esa

---

<sup>90</sup> Específicamente los párrafos quinto a séptimo de ese precepto señalan lo siguiente:

#### **Artículo 16.** [...]

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley. [...]

detención, comunicar los derechos constitucionales que asisten a las personas detenidas y ponerlas inmediatamente a disposición de la autoridad ministerial.

**327.** De igual forma, deben resguardar el lugar de los hechos y la conservación de los indicios relativos conforme a las reglas establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos aplicables.

**d) Colaboración con otras autoridades**

**328.** Pueden realizar las siguientes funciones de colaboración: **i)** con autoridades federales la realización de vigilancia, verificación en inspección permitidas en las normas; **ii)** con distintas autoridades en servicios de protección civil, calamidades, alto riesgo o desastres naturales y **iii)** con autoridades municipales y locales en situaciones de peligro que impliquen violencia o riesgo para garantizar la protección de las personas, evitar la comisión de delitos y preservar la paz y el orden públicos.

**329.** Así, es posible advertir que el cometido de esas tareas específicas se relaciona estrictamente con aquellas actividades policiacas que las autoridades civiles realizan de manera cotidiana, es decir, no se trata de trabajos excepcionales, ni diseñados específicamente para que puedan desarrollarlos las fuerzas militares.

**330.** Dentro de esas actividades, encontramos un catálogo de funciones asociadas con la detención de personas relacionadas con la comisión de delitos, en lo cual, el hecho de que intervengan de manera directa elementos castrenses ante la evidencia de la comisión de un delito, no rompe con la lógica del sistema constitucional de detenciones que impera en materia penal.

- 331.** Esto, porque conforme al artículo 16, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cualquier persona, sea autoridad o no, puede llevar a cabo una detención en flagrancia, de manera que no es relevante que sea ejecutada por elementos castrenses, pues se trata de un función que, de suyo, tiene un fundamento jurídico de carácter constitucional.
- 332.** En el otro gran rubro de las funciones autorizadas a la Fuerza Armada permanente dentro de aquellas que asisten a la Guardia Nacional, es la protección de la ciudadanía, la prevención del delito, el aseguramiento de bienes relacionados con conductas ilícitas, registro de detenciones, lectura de derechos constitucionales a las personas detenidas y colaboraciones específicas con diversas autoridades en aspectos de vigilancia y mantenimiento del orden público, entre otras, las cuales, también constituyen actividades ordinarias de seguridad pública.
- 333.** En efecto, dichas tareas, al ser desarrolladas por elementos castrenses, encuentran una justificación normativa en el **artículo quinto transitorio** de la reforma al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, que encuentra estructura en el **Acuerdo impugnado** y el referido precepto 9, de la Ley de la Guardia Nacional.
- 334.** En ese sentido, la base de la intervención militar no es para desestabilizar el orden constitucional diseñado en materia de detenciones o de prevención del delito, sino que en realidad corresponde a una labor cotidiana en materia de seguridad pública. Así, la autoridad militar realiza una función equivalente a la de las autoridades civiles en tareas autorizadas dentro de la Ley de la Guardia Nacional, respecto de la cual la actividad operativa y de prevención de delitos que resulta de la mayor relevancia en esta forma de intervención, se desarrolla dentro del marco establecido en los artículos 16 y 21 de la Constitución.



**335.** Por esta misma razón, las detenciones que se realicen por elementos militares vinculadas con la comisión de delitos se deben entender efectuadas por autoridades habilitadas dentro del ámbito civil, lo cual justifica la validez de todos los actos desarrollados en ese sentido, a partir de la operatividad del Acuerdo impugnado, conforme a las reglas establecidas, entre otros, por el Código Nacional de Procedimientos Penales, cuerpo normativo que no pierde vigencia ni ámbito de aplicación.

**336.** Cabe decir que de ninguna manera el desarrollo de esas funciones específicas implica que las fuerzas militares desarrollen tareas distintas a la seguridad pública, pues no inciden en el ámbito, por ejemplo de la procuración o administración de justicia.

**337.** Por ello, se trata de funciones particularmente asignadas a elementos castrenses que cuentan con competencia legal para desarrollarlas, lo que además es armónico con el tipo de intervención que la fuerza militar puede desplegar en tareas de seguridad pública de acuerdo con lo resuelto en la citada **acción de inconstitucionalidad 1/96**, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- **Participación militar fiscalizada**

**338.** La participación de las fuerzas armadas en tareas ordinarias **debe estar sujeta a revisión y evaluación por órganos competentes, independientes y técnicamente capaces.**

**339.** Esto es, que mediante esos órganos competentes se vigile la actuación de la Fuerza Armada permanente para con la sociedad **con el propósito de garantizar la adecuada intervención militar en funciones que originalmente no le corresponden.**

- 340.** Del **Acuerdo impugnado** se advierte que la intervención de las fuerzas armadas no es irrestricta ni sus consecuencias ignoradas, sino que estarán sujetas a **fiscalización**, como se desprende del punto **QUINTO**, en relación con los restantes artículos del acto ejecutivo que supeditan la participación militar a las disposiciones que rigen la Guardia Nacional.
- 341.** En relación con este punto, el régimen constitucional transitorio no establece un modelo tasado ni disposiciones específicas que obliguen a un órgano específico a realizar las facultades de fiscalización.
- 342.** La Constitución únicamente establece la obligación de que el despliegue de las actividades de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública sea sujeto de control. No obstante, de una lectura conjunta de las disposiciones del Acuerdo debe llegarse a la conclusión de que, al igual que en el despliegue del ejercicio de sus facultades, los secretarios de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina, deben coordinarse para llevar a cabo un adecuado ejercicio de fiscalización.
- 343.** Al tratarse de facultades que escapan a las ordinarias, la previsión del punto **QUINTO** resulta necesaria porque de manera explícita establece que los órganos internos de control correspondientes, entendiéndose los de las secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina, no sólo tienen que fiscalizar el ejercicio de las facultades ordinarias, sino también el de las extraordinarias derivadas del régimen transitorio constitucional y del Acuerdo impugnado.
- 344.** Esta disposición cumple con el mandato constitucional porque, como ya se dijo, lo que se exige es que las autoridades sean sujetas de control, sin que esta exigencia obligue a crear un órgano distinto a los ya existentes o a que sea un órgano distinto al que ordinariamente revisa su actuar el que asuma esa función. Una lectura comprensiva del

referido punto **QUINTO** permite concluir que cuando se establece que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública debe ser fiscalizada “por los órganos competentes”, esto únicamente puede significar que dicha función se llevará de manera coordinada por las referidas secretarías, las cuales además, son las que definen los casos y las condiciones a partir de las cuales se despliega el ejercicio de las funciones de las fuerzas armadas.

- 345.** Esto no sólo garantiza que exista un verdadero ejercicio de fiscalización, sino que éste sea efectivo y congruente, es decir, el diseño previsto por el Poder Ejecutivo en el Acuerdo impugnado permite que sean las propias autoridades que planean y ejecutan el ejercicio de las facultades las que establezcan los mecanismos para fiscalizarlas.
- 346.** Máxime que estos órganos internos de control gozan de autonomía frente a las instituciones de las que son parte<sup>91</sup>. En términos del artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de la Función Pública designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las

---

<sup>91</sup> **Artículo 37.** A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

**XII.** Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica, funcional y presupuestalmente de la Secretaría de la Función Pública, asimismo, designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los citados órganos internos de control, quienes tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría; [...]

**XVIII.** Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como substanciar los procedimientos correspondientes conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por sí, o por conducto de los órganos internos de control que correspondan a cada área de la Administración Pública Federal; para lo cual podrán aplicar las sanciones que correspondan en los casos que no sean de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, cuando se trate de faltas administrativas graves, ejercer la acción de responsabilidad ante ese Tribunal; así como presentar las denuncias correspondientes ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y ante otras autoridades competentes, en términos de las disposiciones aplicables; [...]

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Además, en esta misma fracción se destaca que éstos dependerán jerárquica, funcional y presupuestalmente de esta secretaría.

- 347.** Así, en el caso, los órganos internos de control de las secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina están sujetos a las normas y procedimientos previstos en la legislación correspondiente y a los lineamientos de la Secretaría de la Función Pública, la cual para el adecuado ejercicio de sus funciones, está facultada para aplicar las sanciones que correspondan y, en el caso de faltas administrativas graves, a ejercer la acción de responsabilidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- 348.** Por otro lado y, en relación con el combate a la corrupción, el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que los referidos órganos internos de control estarán sujetos, en adición a las leyes correspondientes, a las bases y principios de coordinación que emitan el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y la Secretaría de la Función Pública<sup>92</sup>.
- 349.** De esta forma, cuando el punto **QUINTO** del Acuerdo impugnado establece que la participación de las fuerzas armadas en las tareas extraordinarias **debe estar sujeta a revisión y evaluación por los órganos correspondientes**, necesariamente involucra a los órganos internos de control de las secretarías respectivas, a la Secretaría de la Función Pública y al Comité Coordinador del Sistema Nacional

---

<sup>92</sup> **Artículo 44.** Los órganos internos de control, en ejercicio de su función de auditoría, prevista en la fracción XXIV del artículo 37 de esta Ley, se regirán por las leyes y disposiciones sobre adquisiciones, obra pública, presupuesto, contabilidad, procedimiento administrativo, transparencia y acceso a la información, responsabilidades, combate a la corrupción y otras afines a la materia y por las bases y principios de coordinación que emitan el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y la Secretaría de la Función Pública respecto de dichos asuntos, así como sobre la organización, funcionamiento y supervisión de los sistemas de control interno, mejora de gestión en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y presentación de informes por parte de dichos órganos.

Anticorrupción, estas últimas para que funjan como garantes de la autonomía, coordinación y legalidad en la fiscalización exigida constitucionalmente.

- 350.** Además, la **fiscalización** se garantiza mediante el escrutinio parlamentario que estableció que el Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad conferida en ese precepto en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76 de la Constitución Política del país<sup>93</sup>.
- 351.** Precisamente el **control parlamentario** implica que el Presidente de la República deberá emitir un informe al Senado de la República al inicio del segundo periodo ordinario de sesiones de cada año legislativo sobre las actividades de la Guardia Nacional en el año inmediato anterior, como se indica en el **artículo quinto transitorio**, incluso, conforme a su reciente reforma.
- 352.** En dicho informe deberá explicar los nombramientos de las personas asignadas a los distintas coordinaciones territoriales, estatales y regionales, así como el despliegue territorial y número de efectivos de esa institución, los eventos y diligencias en las que se haya intervenido, así como los elementos que fueron sancionados administrativa y penalmente.
- 353.** Asimismo, esa labor implicará informar el número de observaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, motivos y atención brindadas a cada una de ellas, convenios de colaboración suscritos para su efectiva intervención, número de personas fallecidas por el uso de la fuerza, así como la estrategia desplegada para el cumplimiento

---

<sup>93</sup> **Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado: [...]

**IV.** Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la **Guardia Nacional**; [...]

de los fines de la Guardia Nacional, así como los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación de desempeño.

- 354.** En ese sentido, el Senado de la República no actuará como simple receptor de la información, sino que supone una intervención más amplia, pues podrá requerir datos adicionales para verificar el cumplimiento de los rubros del informe relativo.
- 355.** Con base en lo que delibere, el Senado de la República analizará el informe y en su caso lo aprobará en el mismo periodo ordinario de sesiones en el que se haya presentado<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> Al respecto, los preceptos 96 a 99 de la Ley de la Guardia Nacional vigente en la fecha de emisión del Acuerdo impugnado, literalmente señalan:

**Del Control Parlamentario**

**Artículo 96.** Al inicio del segundo periodo ordinario de sesiones de cada año legislativo, el Ejecutivo Federal presentará por escrito, ante el Senado de la República, un informe de las actividades desarrolladas por la Guardia Nacional durante el año inmediato anterior.

**Artículo 97.** El informe que el Ejecutivo Federal presente al Senado de la República contendrá, al menos, los rubros siguientes:

- I.** Los nombramientos expedidos para los cargos establecidos en el artículo 21 de esta Ley y las adscripciones realizadas a las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales;
- II.** El despliegue territorial de la Guardia Nacional;
- III.** El número de efectivos desplegados;
- IV.** El número de eventos en los que haya participado personal de la Guardia Nacional, el desglose de aquellos en los que haya hecho uso de la fuerza, especificando los casos en que se utilizaron armas de fuego y en los que se haya determinado exceso en el uso de la misma;
- V.** El número de personas detenidas, de objetos, productos o instrumentos de delitos, y el desglose de armas, explosivos, sustancias contempladas en la Ley General de Salud, así como los bienes cuyas categorías prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales;
- VI.** El número de diligencias ministeriales y judiciales en las que intervino el personal de la Guardia Nacional;
- VII.** El número de elementos sancionados disciplinariamente y el desglose de los motivos y clase de las sanciones impuestas;
- VIII.** El número de elementos sancionados penalmente y el desglose de los motivos y tipo de penas impuestas;
- IX.** El número de recomendaciones en materia de derechos humanos realizadas en relación a las actuaciones de la Guardia Nacional, así como el desglose de sus motivos, la atención que se haya dado a las mismas y, en su caso, el sentido de los informes que emitan la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las equivalentes de las entidades federativas;
- X.** Los recursos ejercidos por la Guardia Nacional para el cumplimiento de los convenios de colaboración con las entidades federativas y municipios;

356. Lo anterior supone una actividad de **fiscalización** efectiva que deriva no sólo de la habilitación constitucional otorgada al Presidente de la República, también de la Ley de la Guardia Nacional, la que también es garantizada por el Poder Legislativo a través del Senado de la República.
357. A partir de lo anterior, podemos afirmar que **el Acuerdo impugnado cumple con los fundamentos a los que el Poder Legislativo condicionó la intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública.**
358. Es importante destacar que la excepcionalidad o lo extraordinario de la participación de las Fuerzas Armadas permanentes (ejército, armada y fuerza aérea) **se vincula en general con el Acuerdo impugnado, pero no en lo particular**, lo cual estará indisolublemente atado a cada operación, intervención, o acción que le encomienden las autoridades civiles.
359. Esto significa que la materialización de **la intervención militar se tendrá caso a caso en donde sea llamada por la autoridad civil** para realizar algún acto preciso que se indique **dentro de los supuestos previstos en las referidas fracciones del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.**

---

XI. El número de los convenios de colaboración suscritos con entidades federativas y municipios, así como el avance en el cumplimiento de los objetivos establecidos para la Guardia Nacional en los mismos;

XII. El número de personas fallecidas por el uso de la fuerza, y

XIII. La estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia Nacional, sus objetivos generales y específicos, así como los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación del desempeño.

**Artículo 98.** El Senado de la República podrá solicitar al Ejecutivo Federal, dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación del informe, datos adicionales a sus rubros legales, los cuales deberán remitirse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación del requerimiento.

**Artículo 99.** El Senado de la República analizará y, en su caso, aprobará el informe dentro del mismo periodo ordinario de sesiones en el que haya sido presentado.

- 360.** En suma, los fundamentos relativos a que la intervención militar en tareas de seguridad pública sea desarrollada de manera **extraordinaria, subordinada, complementaria, fiscalizada y regulada**, no deben desplegarse sólo a partir del contenido del Acuerdo impugnado, sino en el marco de la propia Ley de la Guardia Nacional, de la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y de la Ley Nacional de Registro de Detenciones, que complementan toda la autorización dada por el Constituyente.
- 361.** Así, la emisión del **Acuerdo reclamado** no sólo es constitucional, sino que es el vehículo para la materialización del mandato, en el sentido de que la Fuerza Armada permanente apoye de manera extraordinaria al cuerpo policial civil que es la Guardia Nacional, pues ninguna otra autoridad tiene la potestad de ordenar al ejército a realizar actividades de seguridad pública si no es el propio Presidente de la República a través de la función que le fue otorgada en la disposición constitucional transitoria antes referida.
- **El Acuerdo impugnado no vulnera la idoneidad de la intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública autorizada por el Poder Constituyente**
- 362.** No pasa inadvertido que gran parte de la argumentación de la Cámara de Diputados promovente se hace derivar del escrutinio de la idoneidad o pertinencia de la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, sin embargo, esos planteamientos resultan igualmente **infundados**.
- 363.** Como expresamos previamente, el **Acuerdo impugnado** sólo ejecutó la decisión del Poder Constituyente y proveyó en la esfera de la administración a su cargo la exacta observancia del texto constitucional, como se comprueba del siguiente escrutinio general:



- **Asidero constitucional.** El Acuerdo impugnado reproduce el contenido sustancial de los **artículos quinto y sexto** del decreto de reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve sobre la reforma en materia de Guardia Nacional, y respeta el actual contenido del artículo quinto transitorio, conforme a su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de noviembre de dos mil veintidós.
- **División funcional de atribuciones.** No se vulnera este principio porque el artículo **quinto transitorio** del decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve, incluso, conforme a su contenido vigente, faculta expresamente al Presidente de la República para *disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*. Se trata de una orden ejecutiva que no invade las facultades legislativas del Congreso de la Unión.
- **Facultades ejecutivas.** El Presidente de la República ejerció la atribución otorgada por el órgano reformador de la Constitución mediante el citado artículo **quinto transitorio**, en término de la facultad ejecutiva prevista en el artículo 89, fracción I, constitucional. Además, el Acuerdo coincide con los siguientes lineamientos de la reforma citada, sin que los modifique, adicione ni restrinja:
  - **Objeto.** Intervención de Fuerza Armada permanente en las tareas de seguridad que corresponden a la Guardia Nacional mientras que la última desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.
  - **Temporalidad.** Hasta por cinco años siguientes al inicio de vigencia de la reforma.

- **Principios rectores.** La intervención habrá de ser extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.
- **Condiciones de implementación.** Las Secretarías Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa, y Marina deben coordinarse para definir las actividades que desarrollará la Fuerza Armada permanente.
- **Alcances del Acuerdo impugnado frente a la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve.** Los artículos segundo, tercero y quinto del Acuerdo no exceden los lineamientos de la reforma indicada, pues:
  - El artículo segundo **remite** a la Ley de la Guardia Nacional para especificar las funciones que desempeñará la Fuerza Armada permanente<sup>95</sup>.
  - El artículo tercero **reitera el condicionamiento** de la actividad de la Fuerza Armada permanente a la estricta observancia y respeto a los derechos humanos (en términos de la Constitución Política del país, de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y de los demás ordenamientos en la materia)<sup>96</sup>.
  - El artículo quinto transitorio de la citada reforma constitucional de dos mil diecinueve, **sujeta** la coadyuvancia de la Fuerza Armada

---

<sup>95</sup> **Segundo.** La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

<sup>96</sup> **Tercero.** En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.

permanente a la supervisión de órganos de control interno (*de la dependencia que corresponda*)<sup>97</sup>.

- 364.** En ese sentido, debe recordarse que la posibilidad de participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública no es una mera decisión unilateral del Presidente de la República, sino que **dimana de la voluntad popular representada en el poder legislativo**, pues encuentra su génesis en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera más próxima en la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, que por cierto, su iniciativa se generó en la Cámara de Diputados y la aprobaron ambas Cámaras, así como de las legislaturas de los Estados.
- 365.** En tal iniciativa dimanada de la Cámara de Diputados se apuntó que en la crisis de violencia e inseguridad prevalente es evidente que el Estado no puede asegurar el cumplimiento de la legalidad ni reconstruir la paz sin el concurso de los institutos armados. El retiro de los soldados y marinos de las tareas de seguridad pública colocaría a diversas regiones y a sus habitantes en una total indefensión ante la criminalidad organizada.
- 366.** Además, la habilitación constitucional se aprecia reforzada con el contenido del artículo quinto transitorio, en su actual redacción, derivado de la reforma de dieciocho de noviembre de dos mil veintidós.
- 367.** La posibilidad de participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública también encuentra asidero en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que no es elegida libremente por el Presidente de la República, sino que de conformidad con el artículo 76, fracción XI,

---

<sup>97</sup> **Quinto.** Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.

constitucional<sup>98</sup>, la aprobó el Senado de la República y en consecuencia se publicó en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil diecinueve.

- 368.** En tal **Estrategia Nacional de Seguridad Pública** aprobada por el Senado, **se anticipó la participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de la paz por medio de un papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional.** Tal reorientación —señala el documento—, estrechará los lazos entre los militares y la población, y permitirá emplear todo el potencial de los institutos castrenses desde la informática y la ingeniería hasta la cartografía, pasando por la industria militar y naval en el desarrollo económico nacional y sentará un precedente de gran trascendencia mundial.
- 369.** También en el **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024**, aprobado por la Cámara de Diputados con fundamento en el artículo 74, fracción VII, constitucional<sup>99</sup>, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de julio de dos mil diecinueve, se señaló que ante la carencia de una corporación nacional de policía profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, **es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia, en tanto se completa la formación de la Guardia Nacional.**

---

<sup>98</sup> **Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado: [...]

**XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública**, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada; [...]

<sup>99</sup> **Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: [...]

**VII.** Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado; [...]

- 370.** Como se constata con los propios antecedentes del Acuerdo controvertido, la posibilidad de intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública no es novedosa, **ni se trata de una decisión unilateral del Presidente de la República**, por el contrario, encuentra aprobación por parte de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, de **la de Senadores al aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad**, y de **la de Diputados al aceptar el Plan Nacional de Desarrollo**. Incluso de ambas Cámaras y de las legislaturas de los estados al deliberar la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve.
- 371.** Esa participación de las Fuerzas Armadas estaba vinculada a la acción ejecutiva de emitir el acto correspondiente ante la indicación plasmada por el constituyente permanente en el **artículo quinto transitorio** de la referida reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, y así conducir a la materialización de la disposición de origen legislativo.
- 372.** Además, la mera posibilidad de participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, por sí misma no resulta inconstitucional ni inconvencional, siempre que cumpla con determinadas exigencias, pues no debe olvidarse que esta Suprema Corte ha examinado en varias ocasiones esa cuestión, como lo es, al resolver la antes citada **acción de inconstitucionalidad 1/96**<sup>100</sup>, en la que el Pleno explicó que la interpretación histórica y teleológica del artículo 129 constitucional<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> La acción de inconstitucionalidad 1/96, promovida por varios miembros de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Diputados en contra del artículo 12, fracciones III y IV de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco; la resolvió este Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón (ponente), Castro y Castro, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Ministra Sánchez Cordero, Ministro Silva Meza y Ministro presidente Aguinaco Alemán.

<sup>101</sup> **Artículo 129.** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

—cuya redacción no se ha modificado desde su texto original— no llevaba a la conclusión, de que el Ejército no pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles y de restringir el concepto de disciplina militar a actividades que no trasciendan de los cuarteles.

- 373.** El Pleno acotó que la intención del legislador constituyente se dirigió a establecer que cuando se invoque la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza militar ésta pueda actuar en apoyo de las autoridades civiles.
- 374.** **En tiempo de paz los militares pueden auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia.**
- 375.** En esa **acción de inconstitucionalidad 1/96**, el Pleno literalmente expresó lo siguiente:

Por estas razones, las fuerzas armadas constitucionalmente están facultadas para actuar, acatando órdenes del Presidente de la República, bajo su más estricta responsabilidad, cuando, sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características, que de no enfrentarse de inmediato por las fuerzas armadas, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones. En este supuesto al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, y por algún motivo se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales estableciendo, incluso a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado. Suspender las garantías, puede propiciar afectación a los gobernados en los valores inapreciables de la vida y de la libertad, lo que notoriamente es contrario a la comunidad y a la justificación de la intervención de las fuerzas armadas que es, precisamente, servirlos. De ahí que, dentro de lo posible, deba evitarse caer en ese extremo y propiciar medidas que hagan posible superar la situación aún con el auxilio de las fuerzas armadas, pero

sujetas al respeto absoluto a las garantías individuales y con sujeción a las autoridades civiles.

- 376.** Del referido precedente derivó, entre otras, la jurisprudencia P./J. 38/2000, de título: **“EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)”**<sup>102</sup>.
- 377.** También al resolver la **acción de inconstitucionalidad 6/2018** y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018<sup>103</sup>, el Tribunal Pleno estableció que de la interpretación de los artículos 21, 89 y 129 constitucionales, se puede reconocer que hay ciertos casos en que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en seguridad pública, pero de manera excepcional, en auxilio de las autoridades civiles, y de forma temporal.
- 378.** Al respecto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó que, de conformidad a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el uso de fuerzas militares se permite para atender problemas de seguridad ciudadana, siempre y

---

<sup>102</sup> La jurisprudencia P./J. 38/2000 derivada de la acción de inconstitucionalidad 1/96, resuelta por el Pleno en la sesión correspondiente al cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis por unanimidad de once votos, se encuentra publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XI, abril de 2000, página 549, registro digital 192080.

<sup>103</sup> La acción de acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 la resolvió este Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al quince de noviembre de dos mil dieciocho por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones, Franco González Salas con precisiones, Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, Ministra Piña Hernández con precisiones, Ministros Medina Mora I. (encargado del engrose) con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con precisiones, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su tema A, denominado “CUESTIONAMIENTOS A LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR EN SU INTEGRIDAD”, en su tema A.1. denominado “Competencia constitucional del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad interior”, consistente en determinar que el Congreso de la Unión no es competente para legislar en materia de seguridad interior. El Ministro Pardo Rebolledo (Ponente) votó en contra. La Ministra Luna Ramos se ausentó durante esta votación.

cuando siga una lógica de última opción y se encuentre limitada por ciertos parámetros.

- 379.** En este sentido, el Pleno explicó que **el Estado Mexicano puede contar con una fuerza policial bajo mando civil que puede apoyarse en las capacidades de las actuales instancias militares.** No es la naturaleza o entrenamiento de un militar lo que limita su actuación en la vida diaria de un Estado democrático, **sino las atribuciones que le son encomendadas y su finalidad.**
- 380.** En el caso, el Acuerdo controvertido, si bien es vehículo para materializar la decisión proveniente de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, **no implica por sí solo esa materialización,** sino que el Presidente de la República únicamente instruyó a sus subordinados a coordinarse para la observancia del mandato del constituyente y asistir cuando excepcionalmente se requiera, en las labores de la Guardia Nacional que es el cuerpo policial civil federal.
- 381.** Incluso, les ordenó de manera expresa que la intervención que se requiriera fuera de manera **extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.**
- 382.** El respeto o quebranto a los lineamientos dados por el Congreso de la Unión y el Presidente de la República tendrá que examinarse cuando las autoridades civiles materialicen la posibilidad reconocida por el legislador, y por indicaciones propias del Titular del Ejecutivo Federal tendrán que ceñirse a que la participación sea extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.
- 383.** De no cumplirse lo anterior, será la materialización lo que quebrante el sistema constitucional y no propiamente el Acuerdo que reconoce esa posibilidad de intervención y ordena ajustarse a los lineamientos constitucionales y como se ha visto, también convencionales.



- 384.** Por ello, no corresponde en esta instancia examinar la regularidad constitucional de la participación en específico de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública que debe ceñirse al principio de último recurso, pues el Acuerdo controvertido no materializa alguna intervención en particular.
- 385.** Como se constata del Acuerdo impugnado en confronta con las fuentes constitucionales que le dan pauta (artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación), es patente que fue emitido con base en tales lineamientos, **sin que corresponda, se insiste, en esta instancia examinar la regularidad constitucional de la intervención específica de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública.**
- 386.** Lo anterior, por las siguientes razones fundamentales: **la primera**, consistente en que el Acuerdo controvertido refleja el contenido de la reforma constitucional de dos mil diecinueve y aquella no es materia de escrutinio judicial mediante el presente asunto. **La segunda**, porque en todo caso la instrumentación legal de la Guardia Nacional y por ende, los lineamientos legales de la operación de ese cuerpo policial civil y su asistencia por parte de las fuerzas armadas es materia de análisis en **la acción de inconstitucionalidad 62/2019**<sup>104</sup>.
- 387.** Al respecto se precisa que **tampoco se pone de manifiesto que con el Acuerdo controvertido se normalice la militarización y se renuncie a la formación de una Guardia Nacional.**

---

<sup>104</sup> La acción de inconstitucionalidad 62/2019 fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que señaló como norma general impugnada la Ley de la Guardia Nacional, en su integridad, por omisiones legislativas, expedida mediante Decreto publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación, de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve; radicada en la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

- 388.** Como se ha explicado, el Acuerdo controvertido es un reflejo de lo determinado por el constituyente en el **artículo quinto transitorio** de la reforma constitucional aludida; además de que el análisis del aspecto de **extraordinario** en la intervención de las fuerzas armadas no puede sustentarse únicamente en la redacción del Acuerdo, sino que, como lo pauta el mismo, habrá que evaluarse, caso a caso en las acciones en las que, por virtud de la coordinación de las Secretarías en cuestión se lleven a cabo esas tareas, bajo el concepto de subordinadas y complementarias de la Fuerzas Armada permanente en las tareas de seguridad pública que le asigne la Guardia Nacional.
- 389.** En las relatadas condiciones, ante lo **infundado** de los conceptos de invalidez hechos valer por la Cámara de Diputados actora, lo que corresponde es declarar infundada la controversia constitucional interpuesta y reconocer la validez del Acuerdo controvertido.
- 390.** Por lo expuesto, **se reconoce la validez del Acuerdo** por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, emitido por el Presidente de la República, publicado el once de mayo de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación.

### IX. DECISIÓN

- 391.** Por lo expuesto y fundado este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

**SEGUNDO.** Se reconoce la validez del “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad

pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte, en términos del apartado VI de esta decisión.

**TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial y su Gaceta.

**Notifíquese**, haciéndolo por medio de oficio a las partes, y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de consideraciones, González Alcántara Carrancá apartándose de consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de consideraciones, Aguilar Morales apartándose de consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose de consideraciones, Piña Hernández en contra de considerar al acto impugnado como una norma general, Ríos Farjat en contra de considerar al acto impugnado como una norma general, Laynez Potisek en contra de considerar al acto impugnado como una norma general, Pérez Dayán en contra de considerar al acto impugnado como una norma general y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, apartándose de consideraciones, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión del acto controvertido, a la existencia del acto reclamado, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán

y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del 333 al 338 —que, conforme a los ajustes del engrose, corresponden a los párrafos 351 a 356—, Ortiz Ahlf apartándose de los párrafos 243 a 251, 260, 261, 279 a 317, 319 a 332, 340 y 341 —que, conforme a los ajustes del engrose, corresponden a los párrafos 250 a 256, 258, 259, 268, 269, del 294 al 332 y del 337 al 350, así como 358 y 359— y respecto del apartado VIII.4. en relación con la idoneidad de la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, Pardo Rebolledo separándose de consideraciones y por consideraciones adicionales, Piña Hernández separándose de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente reconocer la validez del Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, emitido por el Presidente de la República, publicado el once de mayo de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra y por la invalidez del Acuerdo impugnado. El señor Ministro Pérez Dayán votó por la validez del Acuerdo impugnado salvo por la remisión que realiza su artículo 2° a las fracciones IX, X, XIII y XV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció un voto particular. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho a formular un voto concurrente.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

**MINISTRO PRESIDENTE**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**MINISTRA PONENTE**

**ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**RAFAEL COELLO CETINA**